JUAN A. GONZÁLEZ CALDERÓN

Por la Libertad y el Derecho

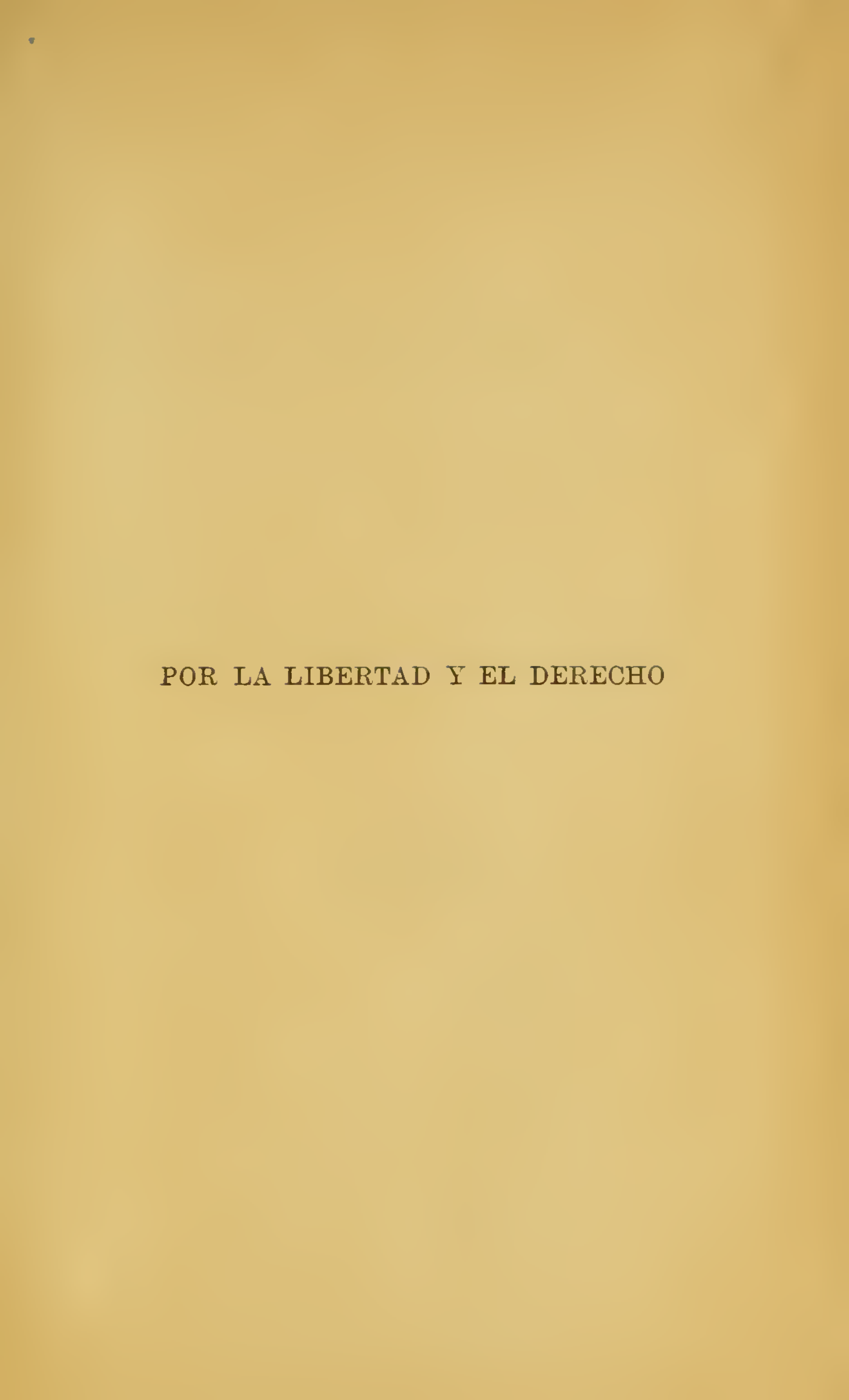
Cuestiones Constitucionales y Políticas



BUENOS AIRES

J. LAJOUANE & Cía. — EDITORES
LIBRERÍA NACIONAL
270 — CALLE BOLÍVAR — 270

1921



POR LA LIBERTAD Y EL DERECHO

DEL MISMO AUTOR

El Poder Legislativo *en los estatutos, reglamentos y constituciones de la Nación y de las provincias* Tesis laureada con el «Premio Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», 1909; un vol. de 496 páginas. (*Agotado*).

Función constitucional de los Ministros, 1911; un vol. de 57 págs. (*Agotado*).

Urquiza, su vida, su personalidad, su obra (en colaboración), 1911; un vol. de 120 págs.

La función judicial en la Constitución argentina; conferencias en la Universidad Nacional de La Plata, 1911; un vol. de 174 págs.

Introducción al Derecho Público Provincial, 1913; un vol. de 431 págs.

Constitucionalidad de la nueva Ley Electoral de buenos aires; un vol. de 19 págs. (*Agotado*).

El poder de declarar la Inconstitucionalidad de las Leyes, 1914; un vol. de 67 págs. (*Agotado*).

Ciudadanía y Naturalización, 1916; un vol. de 63 págs.

Derecho Constitucional Argentino. *Historia, teoría y jurisprudencia de la Constitución*, con prólogo del doctor Joaquín V. González, 1917-21; tres volúmenes de 550 páginas cada uno. *(El tercero, en prensa)*.

JUAN A. GONZÁLEZ CALDERÓN

Por la Libertad y el Derecho

Cuestiones Constitucionales y Políticas



BUENOS AIRES
J. LAJOUANE & CIA. — EDITORES
LIBRERÍA NACIONAL
270 — CALLE BOLÍVAR — 270
1921

ADVERTENCIA PRELIMINAR

Forman el contenido de este libro artículos periodísticos y algunas conferencias, sobre cuestiones constitucionales y políticas. La mayor parte, casi la totalidad de los primeros, fueron publicados en «La Prensa». Las conferencias inaugurales sobre enseñanza del Derecho Constitucional y respecto de la organización del poder ejecutivo nacional, fueron dadas en la Facultad de Derecho de esta Capital, y las incluyo en este volumen porque en ellas he desarrollado principios y puntos de vista generales que tienen permanente aplicación.

Los artículos periodísticos, si bien se refieren a casos concretos, no por eso han de considerarse inoportunos o desprovistos de interés en lo sucesivo. Creo conveniente reproducirlos en este libro; primero, porque en ellos expongo doctrinas constitucionales que es preciso sostener y difundir siempre

mientras nos rija la Ley Suprema de 1853; y segundo, porque ellos han de contribuir alguna vez y en cierta medida al proceso que la opinión pública formará a la más absorbente, desorbitada y presuntuosa política oficial que hasta ahora habíamos conocido en el país.

Aparte de que hay en todos estos escritos la necesaria unidad de doctrina jurídico-constitucional como para componer con ellos un libro, inspíralos este invariable propósito, que guía constantemente al autor: «por la libertad y el derecho».

J. A. G. C.

Diciembre 25/921.

La política del general Urquiza después de Caseros (*)

Señores representantes de los poderes nacionales y de las provincias,

Señor Gobernador de Entre Ríos,

Señoras y señores:

La Comisión Nacional de homenaje al más ilustre de los entrerrianos, al autor de la cruzada libertadora que culminó en Caseros, al prócer que merece ser llamado « fundador de la Constitución Argetnina » — como se ha dicho de Washington en Estados Unidos — al que inspiró y concertó el pacto de 1859 que selló la unión de la familia argen-

---

(*) Discurso pronunciado en Paraná (E. R.) el 11 de Noviembre de 1920, con motivo de las fiestas conmemorativas del «Pacto de Unión» de 1859.

tina, al capitán general Justo José de Urquiza, me ha encomendado la honrosa y gratísima misión de hacer uso de la palabra en esta fiesta cívica memorable para cerrar la serie de los discursos oficiales con una síntesis expresiva del significado substancial y auténtico que debe atribuirse a esta consagración histórica.

No era yo el más indicado para ocupar esta noche la alta tribuna levantada por la voluntad y la justicia del pueblo al pie del monumento a Urquiza en las riberas famosas del Paraná; pero no he debido negar mi modesto concurso después de haber sido uno de los que iniciaron este homenaje con la convicción profunda de que cumplíamos un mandato imperativo del patriotismo, agraviado por la insólita tardanza en realizar esta obra de reparación a que hoy asistimos jubilosos.

Advertid, desde luego, señores, que es un conspícuo porteño quien preside la Comisión Nacional y quien pronuncia hoy, con su autorizada palabra de maestro, el fallo definitivo de la historia sobre la actuación pública del general Urquiza y su obra constructiva, institucional y política, después del pronunciamiento de 1851. Una palabra definitiva como ésa esperábamos los entrerrianos con ansiedad pero con entera confianza en el porvenir, por-

que no podíamos aceptar como dogmas o criterios históricos, fundados en la verdad, los prejuicios engendrados por anacrónicas pasiones políticas o las afirmaciones caprichosas e interesadas de los que fueron enemigos personales del general Urquiza. Alguna vez tenía que llegar para este grande hombre el día de la consagración popular y oficial definitiva como prócer de nuestra Patria, pues, su actuación pública y su obra constructiva tuvieron solidez suficiente para sustentar el monumento que perpetuará su gloria ejemplar ante todas las generaciones de argentinos que se sucedan en el curso de los tiempos.

Ha tardado en llegar este día de la consagración definitiva, no obstante haberse comprobado prácticamente, desde hacen ya sesenta años, el acierto y la eficacia de la noble política que Urquiza concibió y concretó en sus obras más trascendentales, como el *Pronunciamiento del 1° de Mayo*, la batalla libertadora de *Monte Caseros*, el *Acuerdo de San Nicolás*, la convocatoria del *Congreso Constituyente*, la promulgación de nuestro *Código Fundamental*, la *Presidencia de la Confederación* y el *Pacto de Unión* de 1859. Ningún argentino como él y San Martín pudo aspirar a la inmortalidad y a la gratitud de su país con mejores títulos; porque

ninguno como él y el Libertador de tres naciones pudo presentarse con una serie tan brillante y positiva de obras ante el tribunal que la posteridad erige para juzgar a los conductores de pueblos y a los gobernantes. Por eso fué que el Congreso Constituyente de 1853 se anticipó con sabiduría y espontaneidad a compendiar la actuación pública de Urquiza en estas frases que debieron ser grabadas en el blanco y eterno mármol del monumento: « Vuestra es, señor, la obra de la Constitución, porque la habéis dejado formar sin vuestra influencia... La Constitución de la Confederación Argentina ha legitimado vuestra revolución. El Congreso os defiere la gloria de Washington; no podéis, tampoco, aspirar a otra... La historia, con pluma mojada en tinta de oro, ha escrito ya vuestro Pronunciamiento del 1° de Mayo, la célebre e inmortal victoria de Monte Caseros, el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos y la Constitución de la Confederación Argentina. ¡Noble página! ¡Serie admirable y única en nuestros anales! Puede desafiar antecedentes seculares y desesperar a la imitación ». Tales son los párrafos más salientes del mensaje que el memorable Congreso del 53 pasó a Urquiza el 5 de mayo, eviándole el notable estatuto político de la República que aquella asam-

blea había sancionado y las leyes orgánicas complementarias.

Es que tanto más grandiosa se presenta ante la posteridad la figura de Urquiza, como organizador de la Nación, si se recuerdan las muy difíciles circunstancias en que le tocó actuar en seguida de su victoria del 3 de febrero de 1852, y ha sido preciso recordarlas brevemente en este día, porque nos dan la pauta para investigar y señalar las causas reales del apasionamiento y del mezquino interés que algunos pusieron entonces en combatir y desprestigiar a nuestro prócer. Ya lo decía el Congreso Constituyente en la comunicación que acabo de citar: la actuación pública de Urquiza « puede desafiar antecedentes seculares y desesperar a la imitación ».

En efecto; derrocada la dictadura de veinte años, el general Urquiza comprendió, con su clarividencia genial, que sólo dos caminos tenía para llegar a la consecución completa del programa institucional y político que había esbozado como bandera redentora en su célebre proclama del pronunciamiento: uno era el camino de la violencia y la situación de hecho que resultarían de una acción militar inmediata contra todos los gobiernos provinciales entonces existentes en la República, en los

que el mismo Rozas había apoyado su poderío omnímodo; otro era el camino de la paz interior y la situación de legalidad que resultarían de una política de «confraternidad y fusión de todos los partidos», la cual política debía ser la base y condición inexcusable de la organización constitucional. Por cualquiera de estos dos caminos que Urquiza hubiera emprendido su obra constructiva después de Caseros, la crítica y la oposición, inevitables siempre y en todas partes, lo mismo hubieran encontrado motivo para combatirlo y agraviarlo; pero no pudo ocultarse a su reconocida perspicacia esta grande y trascedental diferencia: si optaba por seguir el primero, es decir, el de la destrucción total de las situaciones políticas anteriores a Caseros en el interior de la República, la realización de su más grandioso pensamiento, de su más noble propósito, de su más ferviente anhelo — la organización constitucional del país — hubiera quedado gravemente comprometida o indefinidamente postergada por los azares de una nueva guera civil, porque los caudillos del interior habrían defendido con ahinco las posiciones conquistadas y mantenidas durante largos años; mientras que optando por seguir el segundo camino, los óptimos frutos de la victoria de Caseros, en el orden institucional y po-

lítico, recogeríanse de inmediato, y para la Nación se inauguraría, por fin, la época de su grandeza y de su prosperidad positivamente garantizadas. Repugnábale a Urquiza la guerra civil. Así lo dijo, con palabras que revelan una profunda convicción y sinceridad, en una célebre carta dirigida al general Mitre, escrita con un dejo de amargo desengaño después de Pavón: «Poca gloria hay en la sangre de hermanos sacrificados al furor de pasiones bastardas, que no tienen más base que los intereses de algún hombre o de algún bando. La única política honrosa, la única noble y grande, es la de la paz y de la protección al trabajo. Allí está la libertad, y no en el desborde, en el desencadenamiento de pasiones políticas, a las que los principios sirven de decorosa máscara que la justicia de la historia se encarga de arrancar».

¡Sublimes y proféticas palabras de nuestro prócer, que parecen así como una vidente anticipación del juicio definitivo que ha emitido la Nación entera sobre su actuación pública desde el pronunciamiento de 1851, al tributarle hoy, por los órganos más representativos de la opinón popular y oficial, el homenaje que reclamaban sus eximios merecimientos a la gratitud imperecedera de la posteridad! Pues, si celebramos ahora el Pacto de

Unión de 1859, es porque éste fué el coronamiento de la política de *confraternidad*, de *organización institucional*, de *paz interior* y de *consolidación de la nacionalidad* que Urquiza adoptó desde el momento inicial de su campaña libertadora; si celebramos ahora el Pacto de Unión es porque vemos en éste la misma altísima inspiración que originó los tratados de alianza con el Brasil y la República Oriental en 1851 — acerca de los cuales hemos oído hace un momento la autorizada y valiosa opinión del doctor Luis Alberto de Herrera, hijo del estadista uruguayo que negoció aquellos tratados por parte de su país; — es porque vemos en aquel convenio de 1859 la misma oportuna inspiración que trasuntan el Acuerdo de San Nicolás, el decreto de convocatoria del Congreso Constituyente, el ofrecimiento de la paz y de la Ley Suprema a la Provincia disidente y la campaña de Cepeda.

En una palabra, señores, creo que celebramos la noble política de Urquiza desde su pronunciamiento del 1° de mayo de 1851 hasta el Pacto de Unión de 1859, porque hay en toda ella una perfecta unidad de concepto y la línea recta que siguió nuestro prócer para hacerla triunfar en beneficio de su pueblo. El Pacto de Unión fué el suceso que Urquiza ambicionó y preparó sabiamente conforme a su

idea-fuerza ya hecha pública en su mensaje inaugural del Congreso Constituyente: « La razón y la práctica de las cosas públicas, decía, me han demostrado que la espada de un militar honrado debe ser el instrumento de una idea y el apoyo de un principio político... » « *En la bandera argentina*, agregaba, *hay espacio para más de catorce estrellas, pero no puede eclipsarse una sola* ». He aquí, en estas palabras, expresado claramente por su mismo autor, el objetivo de la política que tuvo coronamiento feliz en el Pacto de Unión y que ahora celebramos en toda la República.

A esa política fecunda Urquiza consagró sus mejores propósitos y sus más eminentes cualidades de estadista, porque sabía bien, desde que concibió y planeó su cruza libertadora, que no de otra manera podía afrontarse la ardua empresa de constituir la Nación. Sólo propendiendo a que en la familia argentina reinara la « confraternidad » y la « fusión de todos los partidos » en una suprema aspiración por el bien de la Patria — que consistía en dotarlo de las instituciones libres que encauzaran su vida hacia la paz, el orden público, la prosperidad nacional, el imperio del derecho y la justicia — sólo así era posible realizar el grandioso pensamiento que lo había impulsado

a rebelarse contra el despotismo de veinte años, y sólo así podía darse a su obra constructiva una base segura e imperecedera. Por esto fué que Alberdi, en el notable libro dedicado a la organización constitucional de la República, puso como lema de su capítulo más medular las mismas palabras con que el general Urquiza había compendiado la política que adoptaba en aquel momento histórico: «confraternidad y fusión de todos los partidos políticos». Por esto fué que el insigne publicista recomendó un régimen de gobierno que fuera una patriótica y honrosa transacción entre las doctrinas políticas cuyo continuo y cruento antagonismo había obstaculizado hasta entonces la organización de la República. Por esto fué, señores, que el Congreso Constituyente de 1853, al redactar y sancionar la Carta Magna que nos rige, dió a ambas doctrinas y tendencias políticas su adecuada aplicación, pues, como lo dijo Alberdi en sus Bases, «una federación concebida de este modo tendría la ventaja de reunir los dos principios rivales en una fusión que tiene su raíz en las condiciones naturales e históricas del país y proclamada y prometida a la Nación por la voz victoriosa del general Urquiza».

La crítica apasionada e injusta pretendió algu-

nas veces amenguar la gloria del fundador de nuestra Constitución, diciendo que ésta había sido preparada para disimular su poder personal con visos de legalidad que cohonestarían todos los excesos y arbitrariedades. Felizmente ya ni memoria queda de tan absurda pretensión, pero es bueno recordar aquí un notable documento del general Urquiza para demostrar plenamente su desprendimiento respecto del poder público, que no lo ambicionaba sino para ejercerlo en beneficio positivo de sus conciudadanos. Es un mensaje al Congreso Constituyente elevando su renuncia del cargo de Director Provisorio, y poniéndose, desde luego, « al servicio de la Constitución, la ley y el orden », « cualquiera sea el gobierno que se coloque a la cabeza de la Confederación ». Y en una carta a su fiel amigo, don Antonio Crespo, Gobernador delegado de esta Provincia, decíale: «...El Congreso puede suprimir mi persona. Yo lo deseo ardientemente y lo agradeceré con extraordinario reconocimiento. Mas, con las mismas fuerzas de mi ánimo, representaré la necesidad de mantener invulnerable y permanente el principio de la fusión de todos los partidos, el olvido de todos los extravíos y la tolerancia de todos los errores pa-

sados. Sin ésto no hay salvación, Patria, ni Constitución».

¡Un general vencedor, con una considerable fuerza militar a sus órdenes, no habla así cuando ambiciona imponer la ley de su sóla voluntad!

Señores, debo concluir. No he querido, ni me correspondía, hacer una disertación académica acerca de la actuación pública del general Urquiza como libertador y organizador del país y autor de la unificación política del mismo. En mi cátedra universitaria y en el libro he dedicado mis mejores energías mentales a vindicar la gloriosa memoria de tan ilustre argentino, y aunque me hubiera sido relativamente fácil reiterar desde esta tribuna las convicciones de mi espíritu a su respecto, una evidente razón de conveniencia y de oportunidad nos ha aconsejado a los entrerrianos, en la fiesta cívica de hoy, ceder a otros la palabra que justifique y consagre definitivamente la actuación pública de aquél que derrocó la dictadura para levantar sobre sus ruinas la obra admirable de nuestra organización constitucional bajo los auspicios de una nueva libertad.

Los actos que en este día han tenido lugar en todo el país dirán con elocuencia a nuestros hijos que hemos sabido tributar el homenaje merecido

al que dió a su pueblo inimitable ejemplo de virtud ciudadana con su histórico pronunciamiento de 1851; al que encauzó la organización política e institucional de la República por la senda del orden y de la paz interna; al que convocó y garantizó un Congreso Constituyente para que sancionara la Carta Soberana de la Nación, haciendo efectivos en nuestro suelo los derechos del hombre y de la libertad política y limitando el poder público en la dirección y administración del Estado; al que desenvainó nuevamente su espada invicta para librar la batalla en que se decidiría la integridad nacional, reincorporando al seno de la familia argentina a una de sus hijas predilectas, transitoriamente segregada por el error y el apasionamiento de sus gobernantes; al que, en fin, con el Pacto de 1859 dió cima a sus nobles y patrióticos propósitos de confraternidad, organización y unidad de la Patria!

¡Que el ejemplo de tan glorioso prócer sea eterno en el pueblo argentino y su actuación pública inspire a los gobernantes para que la Nación culmine en su grandeza y poderío mundial!

II

Sobre la enseñanza del Derecho Constitucional (*)

Señores:

El Consejo Directivo de esta casa ha resuelto encomendarme la honrosa y ardua tarea de dictar en este año el curso integral de *Derecho Constitucional.* Demás estaría deciros que recibo mi mandato con la más íntima satisfacción y con el legítimo orgullo que un hombre como el que habla, cuya vida ha consagrado al estudio, puede experimentar al ver realizados un propósito y una esperanza que siempre alentó en su espíritu. Demás estaría también manifestaros que me dispongo

---

(*) Conferencia inaugural del curso de 1915 en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Capital Federal. (Versión taquigráfica).

con todas las fuerzas morales que constituyen mi carácter a desempeñar cumplidamente este elevado cargo, respondiendo amplia y dignamente a la confianza en mí depositada por el Honorable Consejo.

Traigo a esta cátedra, que hicieron tribuna del patriotismo, de la verdad republicana y de los grandes principios políticos predecesores ilustres, un relativo bagaje de ciencia y de experiencia; pues, muchos años van transcurridos ya que me absorbe casi por completo el estudio del *Derecho Constitucional*, y llevo algunos otros de práctica en la noble carrera del magisterio. No supongáis, sin embargo, que vuestro nuevo profesor sea un consumado maestro, que su palabra vaya a estar revestida por el calor de la elocuencia, que sus lecciones vayan a estar nutridas de asombrosas novedades doctrinarias, ni que ellas vayan a rebosar vuestros cerebros con teorías originales. No; ni el positivismo necesario a nuestra ciencia, que es experimental y práctica, se presta a las lucubraciones abstractas o antojadizas, ni habría utilidad para vosotros en vagar por el laberinto inextricable de la metafísica política, ni la Facultad tiene interés alguno en que así se haga. Mi misión en esta cátedra es más sencilla, o más difí-

cil, considerada desde otro punto de vista. Tenemos que estudiar un derecho constituído ya en la Suprema Ley de la tierra argentina, no un derecho «a constituirse»; quiero decir que el objeto de este curso, el objeto fundamental y obvio, es el estudio de ese Código magnífico e imperecedero que se llama Constitución Argentina.

Esta definición del objeto fundamental y obvio de nuestro curso no significa ni puede significar que vuestro profesor se encierre él mismo y os reduzca en el análisis frío y quizá infecundo de los textos constitucionales, o que la interpretación gramatical de los mismos sea el fin último y determinante de nuestros esfuerzos. Si así fueren la orientación y finalidad que nos propusiéramos conseguir no llegaríamos a saber *Derecho Constitucional,* y los innumerables e interesantísimos problemas que nuestra organización política implica quedarían sin solución doctrinaria, porque ni siquiera serían planteados aquí. No podemos, pues, concretarnos al análisis exegético y simple de los ciento diez artículos de la Constitución, como no debemos perdernos en las abstracciones de la metafísica política.

La Constitución Argentina tiene, desde luego, su historia propia; es, podría decirse, producto

típico del pasado nacional, donde halla su génesis y de donde deriva su teoría política y jurídica; de manera que para iniciar con éxito el estudio de ella nos será preciso investigar, someramente siquiera, cuáles fueron los antecedentes históricos mediatos e inmediatos que la impusieron al país como única solución posible de una crisis política que había llegado a su máxima exageración, y nos será necesario remontarnos hasta ese pasado nacional, preñado de errores graves y de enseñanzas perdurables, sombreado con la sangre de mártires por la libertad y la unión federal de los pueblos y a la vez iluminado por el fuego intenso de la guerra civil, para explicarnos los principios fundamentales que la informan. La Constitución Argentina no es, señores, invención más o menos genial de los convencionales de 1853, como no es, tampoco, copia servil de un modelo extranjero; es, como lo he dicho, un producto típico del pasado nacional. Alberdi, el filósofo y jurista que más directamente inspiró a los congresales del 53, dedicó su obra notable a demostrar esta tesis; la dedicó a convencerles de que la constitución orgánica del país, su « manera de ser normal » — como él decía — estaba consumada por la voluntad de Dios y la fuerza de las cosas pasadas: « La ley,

constitucional o civil — afirmaba Alberdi — es la regla de existencia de los seres colectivos que se llaman estados, y su autor, en último análisis, no es otro que el de esa existencia misma regida por la ley» (*Bases,* 1852, pág. 79). Y los constituyentes, aceptando la tesis y penetrados de su verdad y eficacia, dijeron por su parte: «La Constitución no es una teoría, como se ha dicho; nada más práctico que ella: es el pueblo, es la Nación Argentina hecha ley y encerrada en ese Código que encierra la tiranía de la ley, esa tiranía santa, única a que todos los argentinos nos rendiremos gustosos» (discurso del constituyente J. M. Gutiérrez, miembro informante, en la sesión del 20 de abril).

Bien es cierto que los constituyentes del 53 propusiéronse adoptar como modelo la Constitución norteamericana, según declaración de ellos mismos, ratificada varias veces en el curso de los debates (Gorostiaga y Gutiérrez, miembros informantes, en la sesión citada; declaración del Congreso Constituyente, 4 de mayo, etc.); pero no es menos cierto que en muchas partes se separaron del modelo, abandonándolo, modificándolo o estableciendo principios nuevos y completamente originales. Esta originalidad la notaremos especialmente

cuando estudiemos las relaciones constitucionales entre el gobierno federal y los estados, condiciones expresas con que éstos dictarán sus constituciones particulares, extensión de la garantía federal, algunas atribuciones del Congreso (como la que lo facultó para uniformar la legislación civil), organización del poder ejecutivo y del ministerio, relaciones de ese poder con aquel cuerpo legislativo en lo referente a la preparación de las leyes, etc., etc. En todos estos puntos nuestra Constitución es, indudablemente, muy superior a su modelo, porque está más ajustada a los principios cardinales del gobierno federativo contemporáneo y porque es más previsora y apta para amoldarse a circunstancias nuevas impuestas por la evolución incesante de la sociedad.

Y a propósito de dicha originalidad de nuestra Constitución, en estos y otros puntos, como de la adopción lisa y llana del modelo americano en general, no he de repetir y glosar ahora la controversia tan conocida entre Alberdi y Sarmiento en cuanto a la interpretación y sentido positivo de las cláusulas o textos que la componen. La célebre controversia ha sido ya definitivamente dirimida por la doctrina y por la jurisprudencia constitucional. Sabéis que la teoría de Sarmiento consis-

tía en explicar e interpretar los textos argentinos idénticos o análogos a los americanos con la doctrina y la jurisprudencia admitidas sobre estos últimos en Estados Unidos; porque para él, siendo idénticos los propósitos institucionales declarados por los constituyentes en los preámbulos de ambas constituciones, idénticos los medios arbitrados para realizarlos e idénticos los sistemas gubernamentales, debía aprovecharse tan abundante y sabio cuerpo de doctrina para la aplicación y práctica de nuestra Ley Suprema: «El sentido y alcance de aquellos conceptos en inglés — decía comentando el preámbulo americano — es el sentido y alcance de los mismos en castellano; el comentario norteamericano pasa a ser argentino, la práctica norteamericana, regla, y las decisiones de sus tribunales federales, antecedentes y normas de los nuestros. El Congreso ha dado, pues, una Constitución y una jurisprudencia; instituciones nuevas apoyadas en una práctica antigua Esto es grande y nuevo en los fastos constitucionales» *(Obras*, t. VIII, pág. 60). Alberdi sostenía una teoría diferente: para él, la Constitución argentina no fué copiada de la americana y, por lo tanto, como que tiene su historia propia, deberá tener su doctrina y su jurisprudencia propias:

«La República Argentina no ha copiado literalmente, como Méjico — decía — su Constitución a Estados Unidos. Se ha dado un derecho asimilando a él una parte del derecho norteamericano. De las discusiones del Congreso consta el papel que han hecho los trabajos auxiliares de los publicistas argentinos en la elaboración del texto. Más que por honor del país es preciso no obscurecerlos a fin de que la Constitución tenga abundantes comentarios de su mente propia y genuina» *(Obras,* t. V, pág. 153). Alberdi tenía razón y Sarmiento también la tenía; ambos estaban en lo cierto, y la controversia, más que nada, suscitóse porque nunca para Sarmiento pudo tener razón Alberdi, ni para Alberdi pudo tenerla Sarmiento...

En efecto: hay, en verdad, *adopción* de un sistema, pero se trata de una adopción «según lo establece nuestra Constitución» (art. 1°), es decir, con todas las modalidades exigidas por nuestro medio ambiente, por nuestros antecedentes históricos, por todas las peculiaridades de nuestro pueblo, por todas las finalidades de nuestro particular destino en el mundo. Esta es la doctrina verdadera, esta es la jurisprudencia definitivamente establecida por el órgano interpretativo final, creado por la misma Constitución, la Supre Corte

de justicia federal: « Si bien es cierto que hemos adoptado un gobierno que encontramos funcionando, cuyos precedentes y cuya jurisprudencia deben servirnos de modelo — ha dicho la Corte — también lo es que en todo lo que expresamente nos hemos separado de aquél nuestras instituciones son originales y no tienen más precedentes y jurisprudencia que los que se establezcan en nuestros propios tribunales » (S. C. N., t. 68, p. 235, Ferrocarril Central Argentino *v.* Provincia de Santa Fe, 1897).

¿Qué orientación, pues, debemos dar a este curso? ¿Qué método debemos emplear en nuestros estudios de *Derecho Constitucional?* ¿Qué programa debemos fijarnos desde ahora?

Es ya oportuno deciros que me propongo hacer cierta innovación en la enseñanza de esta materia. Entiendo que todos los estudios integrales que se hacen en esta vieja y querida casa, dentro del ciclo de la abogacía, deben tener un propósito principal *profesionalmente práctico,* quiero decir que, a lo menos en las materias codificadas, los cursos tendrán por fin primordial suministrar a los estudiantes aquella suma de conocimientos que les serán indispensables para el ejercicio compe-

tente y honesto (me refiero a la honestidad científica) de la profesión. En lo que respecta a nuestra materia, por ejemplo, — ya que no puedo ni debo hablar de otras, — de nada os servirá en la vida profesional, os lo aseguro, saber que el gobierno republicano - representativo tiene esta o aquella brillante historia en el mundo político, o conocer las innumerables y confusas teorías que los juristas han construído sobre el Estado, o recitar la larga historia del parlamentarismo inglés, o aprenderos al detalle las transiciones institucionales de Francia. Lo que más tarde, como abogados o jueces, — y también como parlamentarios u hombres de gobierno o críticos en el periodismo, — os interesará saber, es si en tal caso ocurrente corresponde una intervención federal a la Provincia tal; si, en otro caso, el Congreso puede eximir de impuestos provinciales y municipales a una empresa ferroviaria; si el Presidente puede por sí clausurar sesiones extraordinarias del Congreso y « decretar » un presupuesto para la Nación; si la calificación de utilidad pública en un caso de expropiación, hecha por ley del Congreso, puede ser discutida y anulada por la justicia federal; si las legislaturas provinciales puede otorgar privilegios determinados a una compañía industrial; etc.,

etc. En una palabra, lo que os interesará saber es *nuestro Derecho Constitucional,* y lo que os será prácticamente útil a la vez, será hallaros habilitados para aplicarlos y hacer su crítica cuando las circunstancias lo exijan. Y para obtener esto último, tened presente que las teorías o las doctrinas de los autores europeos o de paíess cuya organización constitucional sea distinta a la nuestra no contribuirán ni en lo más mínimo; porque — como lo ha dicho la Suprema Corte Nacional — « en todo caso, no son los antecedentes y prácticas de gobiernos regidos por instituciones que no son las nuestras lo que conviene invocar en oposición a los de la Nación que nos ha dado el modelo de sus instituciones, esencialmente contrarias por su índole a toda idea de absolutismo en el gobierno y más encaminadas, por lo tanto, a la protección y conservación de los derechos individuales » (S. C. N., t. 33, p. 193, Municipalidad de la Capital *v.* I. A. de Elortondo, 1888).

La *orientación* de este curso no será, pues, especulativa, a base de teoría pura; será profesionalmente práctica, a base de doctrina auténtica y de jurisprudencia. Nuestros elementos de estudio serán, sino exclusivamente, a lo menos preponderantemente: 1° las actas del Congreso Constituyente

de 1853 y de la Convención de 1860; y 2º los ciento diez y nueve tomos publicados (no os alarméis, jóvenes estudiantes!) de la jurisprudencia de la Suprema Corte Nacional. No os alarméis, repito, porque el trabajo paciente de investigación y de concordancia de esa jurisprudencia yo lo traeré hecho a clase.

El *método* en nuestros estudios de *Derecho Constitucional* será sencillo y provechoso. En cada cuestión de la materia trataremos de buscar, desde luego, la interpretación auténtica del texto constitucional, vale decir, con qué propósitos el Congreso Constituyente lo estableció, qué quiso que significara, y, si es posible, cómo entendió que debía aplicarse. Después haremos la interpretación jurisprudencial, en otras palabras, veremos qué decisiones la Suprema Corte Nacional ha pronunciado sobre cada punto o cuestión de la materia. Y concluído este trabajo haremos la crítica de la institución o principio político que hayamos estudiado, comparándolo con el correlativo en otras organizaciones federales. En cuanto a los debates legislativos ordinarios respecto de las leyes orgánicas que complementan nuestro sistema constitucional, los aprovecharemos siempre que las doctrinas sostenidas en ellos se hayan traducido después en los pre

ceptos legales, dejando de lado todo lo demás para la parte crítica del curso; porque — como también lo ha dicho la Corte — « no es permitido invocar las palabras o conceptos vertidos en el seno del Congreso con motivo de la discusión de la ley (para su interpretación, se entiende), pues que ellas no son sino simples manifestaciones de las opiniones individuales de las personas que las pronunciaron, si no fueron establecidas o admitidas claramente en el texto de la ley que se discutía » (S. C. N., t. 77, p. 327, F. N. Lara, sobre recurso de *habeas corpus*, 1899).

El *programa* de este curso, finalmente, comprenderá el estudio crítico de la Constitución, inclusive lo que se llama *Derecho Público Provincial,* es decir, la organización, los poderes y el funcionamiento de los gobiernos provinciales, pues me parece que esa parte es tan interesante y su estudio tan útil como cualquiera otra del programa oficial, o más que algunas otras, sin duda.

Creo firmemente que si conseguimos fijar al curso la orientación a que me he referido, si podemos emplear rigurosamente el método que he expuesto, y si las fuerzas no nos abandonan para llenar el programa que he esbozado, saldréis de esta casa sabiendo a conciencia *Derecho Constitucional Argen-*

tino y preparados para aplicarlo donde vuestra fortuna os lleve más tarde, sea en la vida profesional, sea en la magistratura, sea en el Parlamento, sea en el gobierno; para aplicarlo, digo, según el verdadera espíritu republicano y federalista de que está penetrado el gran Código que lo sintetiza en sus preceptos escritos.

¿Y por qué doy tanta importancia a la jurisprudencia constitucional? Sencillamente, porque así lo exije la misma Constitución. Me explico en seguida.

El artículo 100 de la Constitución establece: « Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes de la Nación », etc. Pues bien; toda cuestión constitucional que asuma el carácter de una causa, es decir, de un litigio judicial, será resuelta por los tribunales federales, por la Suprema Corte en última y definitiva instancia. Y como la misma Corte lo ha dicho, « un tribunal al que se fijan reglas de criterio y al que se hace responsable no será nunca, no podrá ser, aunque quisiera, un tribunal arbitrario. El poder judicial, por su naturaleza, no puede ser jamás el poder invasor, el poder

peligroso, que comprometa la subsistencia de las leyes y la verdad de las garantías que tiene por misión hacer efectivas y amparar. La Corte Suprema es el tribunal en último resorte para todos los asuntos en que se le ha dado jurisdicción, como pertenecientes al poder judicial de la Nación. Sus decisiones son finales. Ningún tribunal las puede revocar. Representa, en la esfera de sus atribuciones, la soberanía nacional, y es tan independiente en su ejercicio como el Congreso en su facultad de legislar y como el poder ejecutivo en el desempeño de sus funciones. De sus fallos no hay recurso alguno, a excepción del de revisión, interpuesto ante ella en los casos de jurisdicción originaria y exclusiva». (S. C. N., t. 12, p. 154, Fisco Nacional *v.* M. Ocampo, 1872).

Ejerciendo la Suprema Corte este grave y trascendental poder de ser el intérprete definitivo de la Constitución, ha producido un cuerpo de jurisprudencia tan completo y tan interesante que bien pudiera honrar a cualquier país, como honra al nuestro y lo califica como a uno de aquellos donde el reinado de los principios institucionales puede ser positivamente una verdad innegable.

¿Cómo sería posible, pues, interpretar acertadamente la Constitución si no nos atuviéramos, des-

pués de buscar la interpretación auténtica, según el propósito de sus autores, a la interpretación jurisprudencial definida por el alto tribunal que esa misma Constitución, al efecto dicho, ha creado? Los constituyentes del año 53 revelaron expresamente su intención de instituir una Corte que « formara la jurisprudencia del Código constitucional » (informe de la Comisión de negocios constitucionales al presentar el proyecto, en la sesión del 18 de abril); vale decir, advirtieron a las generaciones posteriores que las verdaderas doctrinas constitucionales deberían hallarse en las decisiones del tribunal supremo.

Así, los textos de la Ley Soberana no dicen ni significan lo que éste o aquel escritor, por muy autorizado que sea, quiere que digan o signifiquen: los propósitos de esos textos y su sentido serán los que resulten de sus interpretaciones auténtica y jurisprudencial. La gran autoridad de los más conocidos libros americanos de *Derecho Constitucional* — Cooley, Clark Hare, Pomeroy, Campbell Black, Patterson, Putney, Watson y tantos otros — radica en que han sido hechos a base de doctrina auténtica y de interpretación jurisprudencial. Tomad la novísima e innovadora obra de David K. Watson (*The Constitution of the United*

States, ist History, Application and Construction, 1910), por ejemplo, y veréis que ha sido elaborada toda sobre esa base, y por eso es que goza de una autoridad indiscutible. Y así muchas otras.

Podrá advertirse que la jurisprudencia es, a veces, variable y que, por lo tanto, en algunos casos no será posible atenerse a ella con el objeto de determinar un criterio interpretativo seguro y permanente; pero nótese que es condición necesaria en la vida institucional de un pueblo la evolución y adaptación de sus normas de gobierno a las exigencias y modalidades del ambiente en que actúan; y téngase en cuenta, además, que siempre nos reservaremos el derecho de la crítica para evidenciar errores e inconvenientes de que las decisiones judiciales pueden adolecer. La jurisprudencia es obra humana, y ya conocéis el adagio vulgar que dice de la imperfectibilidad de todas las que así son. La Suprema Corte misma lo ha reconocido: « Es preciso confiar mucho en la pureza de los miembros de la Corte, en su amor a la justicia, en la superioridad de espíritu que alejará de ellos las debilidades del amor propio, para reconocerles capaces de enmendar su propio error... Ella puede cometer errores. Sus miembros no tienen la pretensión de hallarse investidos con el divino don

de la infalibilidad. Pero, cualquier tribunal a que se invista con la facultad de juzgar en último resorte ha de hallarse en la misma situación, porque no puede concebirse tribunal alguno que no haya de ser desempeñado por hombres». (S. C. N., t. 12, p. 155, citado).

Deberemos, pues, hacer también la crítica de esa jurisprudencia.

Respecto de los *antecedentes constitucionales* quiero deciros antes de terminar algunas palabras más. Me parece que en esta parte del curso tendremos que proceder con un criterio práctico, tomando tan sólo los antecedentes que sirvieron a los constituyentes del 53 y del 60 para combinar la teoría de nuestro gobierno federal.

Los programas de la materia anteriores al vigente incluían todos los antecedentes constitucionales patrios a partir de la revolución de mayo hasta los convenios entre el gobierno de la Confederación y el de la Provincia de Buenos Aires, en 1859 (11 de noviembre) y en 1860 (6 de junio). El estudio completo de todos esos antecedentes entrañaba un verdadero curso de «Historia Constitucional», lo que exigía necesariamente por

lo menos la mitad del año escolar, cuando no las dos terceras partes del mismo. Resultaba después que no podía ser explicada toda la Constitución en clase, es decir, el curso de *Derecho Constitucional* propiamente dicho quedaba apenas iniciado. No hago ahora ninguna crítica a los señores profesores, pues, todos ellos cumplieron dignamente con su deber, dando brillo a esta cátedra; la crítica es para el sistema y para aquellos programas. El programa actual está más en armonía con la índole y los propósitos del curso: toma como punto de partida el « Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos », feliz acontecimiento político que resolvió definitivamente el problema de la organización constitucional del país. Pero éste no es el único antecedente de que se sirvieron los constituyentes del 53 y del 60 para combinar la teoría de nuestro gobierno federativo; tuvieron en cuenta algunos otros más: el « Pacto Federal » del año 1831, por ejemplo, del que el Acuerdo de San Nicolás no fué más que un acto ejecutivo reglamentario, y el « Tratado Cuadrilátero » de 1822, antecedente mediato — con la « Convención del Pilar » de 1820 — de aquel Pacto Fundamental. Estos pactos interprovinciales tuvieron, como es sabido, una influencia decisiva en la organiza-

ción federal de la República, tanto en el proceso histórico de ella como en la construcción jurídica de su sistema de gobierno.

Los antecedentes que poco o nada influyeron en la combinación de la teoría gubernamental no nos demorarán mucho en nuestro curso; pasaremos revista de ellos ligeramente, para que la información histórica no resulte incompleta y reservaremos el tiempo escaso de que podemos disponer para dedicarlo a lo que más nos interesa: el estudio de la Constitución íntegra. Debe insistirse — como dice un autor — en que, « en cuanto al valor real de los ensayos de Constitución para la República, desde 1815 a 1826, no debemos persistir en el voluntario empeño que nos conduce a autores y maestros a citarlos como verdaderos « precedentes » al estudiar las formas de nuestro actual gobierno. Son, sin duda — agrega — precedentes « literales » pero no substanciales, desde que no puede probarse que ellos fueron la expresión total y exacta del voto popular, tanto al designar sus representantes como al rectificar, aceptar o jurar el estatuto sancionado » (J. V. González. *El juicio del siglo*, 1913, pág. 140). Más que en la letra de esos ensayos, que se repiten más o menos exactamente unos a otros y que tan pronto

como fueron establecidos fueron rechazados y substituídos por otros nuevos de confección idéntica, nos conviene fijarnos en el significado histórico y constitucional de los *acontecimientos* que los engendraron o que los hicieron fracasar apenas redactados. Así, entre el « Estatuto Provisional para la dirección y administración del Estado », de 5 de mayo de 1815, y el « Reglamento Provisorio », del 3 de diciembre de 1817, adviértese una completa identidad literal en sus textos; pero media entre ellos una profunda diferencia en lo tocante al régimen gubernamental de la Nación, pues el primero reconoce a las provincias autonomía para elegir sus gobiernos particulares (sec. 5ª, cap. V, art. 1°) — reconocimiento impuesto por la fuerza incontenible de los acontecimientos políticos de 1814 y principios de 1815 — y el último, respondiendo a la reacción unitaria del Congreso de 1817, radicado en Buenos Aires, atribuye al Director del Estado la facultad de elegir los gobernadores provinciales (sec. 5ª, cap. I, art. 1°).

Este ejemplo, uno de tantos que podría mencionar aquí, nos demuestra que no existen motivos serios para detenernos en el estudio analítico y comparativo de los « ensayos « de constituciones abortadas, concebidas según las teorías políticas

de sus autores, que, al no ajustarse a la idiosincracia de la Nación, destinábanlas involuntariamente ellos mismos a fracasar, una vez que la opinión popular pudiera apreciarlas.

Por otra parte, muchos de esos estatutos y reglamentos constitucionales estaban penetrados de ese espíritu teórico y formulista que caracterizaba a toda la literatura política colonial. En ellos los grandes principios de gobiernos quedaban diluídos en la ampulosidad de una fraseología inútil e inoportuna. Incluíanse allí preceptos de moralidad privada y de conducta doméstica — como en los ensayos de 1815 y de 1817 — impropios de un Código Fundamental, que, por definición, tiene que ser breve, preciso, práctico y adecuado a su fin. En estos ensayos se leen preceptos tan curiosos como los siguientes: «Los derechos de los habitantes del Estado, son: la vida, la honra, la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad. El primero tiene un concepto tan uniforme entre todos que no necesita de más explicación. El segundo resulta de la buena opinión que cada uno se labra para con los demás, por la integridad y rectitud de sus procedimientos. El tercero es la facultad de obrar cada uno a su arbitrio, siempre que no viole las leyes ni dañe los derechos de

otro. El cuarto consiste en que la ley, bien sea preceptiva, penal o tuitiva, es igual para todos y favorece igualmente al poderoso que al miserable para la conservación de sus derechos. El quinto es el derecho de gozar de sus bienes, rentas y productos. El sexto es la garantía que concede el Estado a cada uno, para que no se le viole la posesión de sus derechos, sin que primero se verifiquen aquellas condiciones que estén señaladas por la ley para perderla... » « Todo hombre, en el Estado, debe... merecer el grato y honroso título de hombre de bien, siendo buen padre de familia, buen hijo, buen hermano y buen amigo... »

Pero nuestros heróicos antepasados del tiempo de la revolución no tenían ellos la culpa de cometer tales pecados. De improviso se encontraron arrastrados por los sucesos a crear un régimen de gobierno libre para las provincias emancipadas, sin hallarse capacitados para concebirlo ni para practicarlo. La dominación hispánica se había cuidado bien de no educarlos para el ejercicio de la libertad política y se explica, pues, que sus primeros ensayos fueran vacilantes y adolecieran de un formulismo en ningún sentido práctico, como se explican, también, los ruidosos fracasos de esas organizaciones antojadizas.

¿Qué provecho obtendríamos, por lo tanto, de su análisis minucioso y lento? Creo que ninguno, y afirmo que no nos sería lícito perder por ellos un tiempo que nos debe ser precioso.

Analicemos los grandes acontecimientos de nuestra historia, sin enredarnos en el detalle de estatutos y reglamentos que murieron al nacer; busquemos la génesis de nuestras instituciones políticas en el pasado, profundizando la investigación de sus *antecedentes substanciales* y dejando de lado a los que son puramente «literarios», que en nada pudieron influir para la determinación definitiva de aquéllas. Solamente así nos será útil ese estudio de carácter histórico y constitucional.

III

La Moral Política en la vida de las instituciones democráticas

« No hace falta mucha probidad para que un gobierno monárquico o uno despótico se conserve o se sostenga. La fuerza de las leyes en uno; el brazo, siempre alzado, del príncipe en el otro, todo lo arregla y contiene. Pero en los estados populares se necesita un resorte más, y éste es *la virtud*. La historia entera confirma mi aserto, que es, por otra parte, conforme a la naturaleza de las cosas ». He aquí un profundo pensamiento de Montesquieu en su famosa obra sobre el « Espíritu de las leyes » (lib. II, cap. 3°), un pensamiento que es todo un axioma, porque, como lo hace notar el mismo autor, la historia entera confirma su exactitud.

La política, en efecto, debe entenderse y prac-

ticarse en consonancia con los principios fundamentales, inmutables y rígidos de *la moral*, ya cuando esa política es ciencia, esto es, concepción y arreglo del Estado y de las funciones gubernamentales, ya cuando es arte, vale decir, ejecución y encauzamiento de las reglas constitucionales y legales que han sido establecidas para asegurar el logro del bienestar social. El pueblo, fuente originaria de donde surgen todos los poderes y departamentos del gobierno, por un lado, y los gobernantes, cuyos mandatos están explicados y limitados en la Ley Suprema de la Nación, por otro lado, no pueden hacer caso omiso de los grandes principios de moral a que debe ajustarse la conducta pública. *Política* es tanto como cortesía, urbanidad, finura, o modo discreto y sabio de obrar; y no es, ni puede ser, hipocresía, doblez, falsía, o manera de proceder torpe y vulgar. Debe haber *virtud* en la intención y en la acción. La virtud es un resorte necesario en los estados populares, según el concepto de Montesquieu, y sin mayor esfuerzo podría demostrarse que la decadencia de las democracias, antiguas o modernas, ha tenido siempre como causa más determinante la falta de virtud, la falta de moral, en sí mismas y en sus gobernantes, o, en otras palabras, la corrupción de

la política, en los de abajo y en los de arriba, por la hipocresía, la doblez, la falsía o la manera inescrupulosa de actuar.

Todo sistema constitucional democrático necesariamente contiene, en sus propósitos auténticos y en su estructura, los principios fundamentales de moral creados por la tradición y la cultura ambiente. Por ello es que tal sistema impone al pueblo y a los gobernantes *la virtud* como norma directriz de la intención y de la acción. Podríamos demostrar la verdad de este aserto, *in extenso*, con numerosos ejemplos tomados de los mismos textos constitucionales que nos rigen, pero bastará referirnos a dos o tres casos de innegable evidencia, significativos del designio que tuvieron los constituyentes de que la moral y la virtud cívica fuesen las fuerzas dirigentes de la política. Tenemos, v. gr., el caso de la intervención federal en las provincias, legislado en el célebre artículo 6°, donde la Constitución dice que el gobierno central llevará su acción a las provincias « para garantir la forma republicana de gobierno », o a requisición de las autoridades constituídas de aquéllas « para sostenerlas o restablecerlas ». El cumplimiento de cualquiera de estos mandatos constitucionales no estará de acuerdo con los altos pro-

pósitos que los inspiraron, si no hay *virtud* en la intención y en la acción de los gobernantes y del pueblo en cuyo beneficio han sido sancionados. Los propósitos que determinaron a los constituyentes a formular dichos mandatos en la Ley Suprema serán defraudados, porque en vez de subordinar los gobernantes y el pueblo la intención y la acción a los dictados de la moral, en vez de poner mucha *virtud* en una y otra cosa, todo lo subordinarán a la consecución de ventajas precarias y al afianzamiento de intereses pequeños, como desgraciadamente lo hemos visto. La intervención federal, entonces, asumirá las proporciones de un verdadero asalto a la autonomía de las provincias, con el sólo objeto de dominarlas y explotarlas en provecho de la política oficial, creando en ellas «situaciones» propicias y obedientes. Este objeto de las intervenciones, admitido corrientemente y aún confesado en nuestra política práctica, es contrario a los propósitos auténticos de la cláusula constitucional y a los términos en que están expresados, no únicamente porque los viola abiertamente, sino porque repugna a la moral de las instituciones en cuanto éstas tienen en mira la obtención de más altas y dignas finalidades que la apuntada; repugna a la moral que debe presi-

dir la conducta de los gobernantes en cuanto no les es lícito buscar la expansión o el aumento de sus poderes por medio de procedimientos inescrupulosos.

¿Cómo cohonestar con los designios de los que sancionaron la llamada « cláusula de garantía » a las instituciones provinciales, con la finalidad que ha de tener una intervención federal, con los principios de moral política que la fundamentan, con las normas de conducta pública que se exigen en los gobernantes, cómo cohonestar con todo ésto el prurito desenfrenado de utilizar aquellos instrumentos de gobierno para asegurarse una « situación » en tal o cual Provincia?

Pongamos otro ejemplo: La Constitución organiza un gobierno nacional y quiere que haya gobiernos provinciales sobre las bases de la limitación y de la responsabilidad de los poderes que han sido creados. La regularidad en el funcionamiento de estos poderes implica « una política » en quienes los ejercen; pero si *la política* es tanto como cortesía, urbanidad, finura, o modo discreto y sabio de proceder — según lo dijimos antes — nada de ésto habrá cuando falte *moral* cívica y *virtud* en aquellos a quienes el pueblo confía el desempeño de esos poderes. La política, en tal su-

puesto, será inconstitucional y también inmoral, corrompida, porque repugnará al espíritu de las instituciones democráticas, emergente de los principios fundamentales de la ética social. El poder más fuerte avasallará a los otros, y con mucha más facilidad si el que inicia las demasías es el poder ejecutivo, ante cuya influencia no es humanamente probable que resistan los que por ella se han dejado contaminar. A este respecto, la moral política contenida en los textos de la Constitución es que los poderes legislativo y judicial estén exentos de semejante contaminación, para que sean poderes independientes y libres dentro de la esfera señalada para la actividad de cada uno. Ese es el objetivo a que principalmente responden las garantías, privilegios y derechos especiales concedidos por la Constitución a dichos poderes, v. gr.: la autonomía funcional del Congreso, muy relativa, desgraciadamente, y la inamovilidad de los jueces.

Este sistema clásico, y en todo caso necesario, de la independencia, coordinación y armonía de los tres poderes, establecido como cimiento del régimen político argentino, exige mucha *virtud* en los funcionarios que deben practicarlo. Es un sistema complicado, perfecto, por eso precísamente, como sucede en los organismos conocidos. Nada

más complicado que el organismo humano, pero ningún otro más perfecto que él. El sistema de la independencia, coordinación y armonía de los tres poderes que forman nuestro gobierno, por ser en sí complicado, requiere, pues, cortesía, urbanidad, o modo prudente y sabio de obrar en quienes los desempeñan, esto es, *virtud*, y no pueden tenerla los que no profesan y practican los principios fundamentales de moral política en su conducta pública, anteponiéndolos con firmeza a intereses secundarios o personales. *Limitación y continencia* en el ejercicio del poder, *responsabilidad política* por la conducta oficial, solamente son posibles y efectivas cuando los funcionarios tienen hondamente arraigados aquellos principios en su espíritu para formarse así un concepto exacto de sus deberes; mas, para ello es preciso que tengan *virtud*, porque ésta es, según lo anticipó Montesquieu, elemento esencial en todo régimen democrático.

« El pueblo no debe contentarse con que sus jefes obren bien, — escribía Mariano Moreno en « La Gaceta », — él debe aspirar a que nunca obren mal ». « Que el ciudadano obedezca respetuosamente a los magistrados — agregaba — que el magistrado obedezca ciegamente a las leyes ». Los

gobernantes olvidan con frecuencia este juicioso y siempre oportuno consejo del ilustre estadista revolucionario cuando quieren justificar sus desaciertos con el socorrido pretexto de que las circunstancias los compelen a obrar en tal o cual forma no conciliable del todo con lo que exige de ellos el mejor servicio público y el más exacto cumplimiento de sus deberes. Olvidan asimismo el magnífico ejemplo de moral política que dió el célebre secretario de la Junta de Mayo en su breve y fulgurante actuación, y, lejos de intentar imitarlo, esperan inquietos un equívoco pronunciamiento popular que cubra la responsabilidad derivada de sus desaciertos.

Pero el pueblo, como decía Moreno, debe aspirar a que sus gobernantes nunca obren mal; y nadie pondrá en duda que este ideal de la democracia no podrá ni remotamente alcanzarse si los gobernantes carecen de una bien cimentada moral política. Porque no bastan los mandatos y los frenos de la Constitución para que por su propia virtud éstos sean cumplidos: deben complementarse, vigorizarse con la *virtud* de los gobernantes. También el pueblo debe tenerla, por su parte, en los momentos en que es llamado a constituir el gobierno y cuando ejerce cotidianamente sus de-

rechos colectivos. Moral política ha de tener el pueblo para poder exigirla a sus representantes, a los que de él reciben mandatos para ejercer las funciones y deberes gubernamentales. Es necesario, desde luego, que el pueblo ño olvide nunca que de él mismo depende su prosperidad, su bienestar, su respetabilidad y su grandeza. Como bien lo decía Francisco Lieber, en su ya clásica obra sobre la moral aplicada a la política, « todo hombre debe conocer sus deberes, y los deberes del ciudadano son sagrados allí donde se goza de libertad y se está regido por los llamados, aunque con poca exactitud, gobiernos liberales ». Y no es menos cierto que, según el citado autor, « el éxito de la comunidad depende de la comunidad misma; no surge ninguna cuestión relativa al Estado que no afecte directamente los intereses de todos. Las leyes y las instituciones no son más que fórmulas muertas si no funcionan... La libertad necesita crecer y vivir, vivir en el alma de cada ciudadano, no sólo como un conocimeinto de nuestros deberes políticos: como una profunda veneración por la moral cívica » (libro I, cap. V).

La moral política y la virtud del pueblo implican, claro está, *cultura general*, conocimiento cabal de lo que demandan los intereses públicos,

para su conservación y su mejor vigilancia. Los partidos políticos, cuya formación es imperativa en el momento actual del desarrollo democrático contemporáneo, tienen una gran función que desempeñar respecto de la difusión de la cultura general como base necesaria de la moral colectiva. No pueden ser los partidos puramente agrupaciones inorgánicas, con fines electorales o personalistas, para elevar al poder a un hombre o a un círculo más o menos calificado, ni los *leaders* pueden manejar a esos partidos como a legiones bien disciplinadas para utilizarlas en provecho personal o del círculo dominante. La gran función educadora y realmente democrática de los partidos y de sus *leaders* no consiste en constituir gobiernos precisamente, sino en capacitar al pueblo para la comprensión de sus deberes y de sus derechos, por la difusión de la cultura pública, para que pueda alcanzar un alto grado de moral política y de *virtud* y estar así en condiciones de exigirlas a sus gobernantes.

« Las leyes y las instituciones no son más que fórmulas muertas si no funcionan », repitamos con Lieber; pero para que funcionen debidamente, dignamente, es preciso que haya *moral* política y *virtud* en los gobernantes y en el pueblo.

IV

Inconstitucionalidad de las recientes leyes sobre alquileres (*)

Acaba de promulgar el poder ejecutivo las leyes sobre alquileres, que tanto preocupaban a las cámaras y a la opinión pública desde hace ya algún tiempo.

Una de ellas atañe a la prorrogación durante dos años o uno y medio de todas las locaciones de casas, departamentos o piezas, destinados al comercio, a la industria o a la habitación, cuando no hubiere contrato escrito por más de dos años. La otra limita la tasa o monto de los alquileres a los precios que por aquéllos se pagaban el 1° de enero de 1920. La primera de las leyes mencionadas tiene carácter de permanente, puesto que

---

(*) Publicado en «La Prensa», el 29 de Septiembre de 1921.

reforma varios artículos del código civil; la segunda no es más que una ley de « emergencia », transitoria, por dos años. Dice así la que reforma nuestro código civil: « Artículo 1507. En la locación de casas, departamentos o piezas, destinados a la habitación, comercio o industria, cuando no hubiere contrato escrito que estipule un plazo mayor de dos años, se considerará que el locatario tiene opción para considerarlo realizado por los términos que a continuación se establecen, a pesar de cualquier declaración o convenio que lo limite, sin que durante los mismos puedan alterarse los precios ni las condiciones del arriendo. Estos términos serán: para las casas, piezas y departamentos destinados al comercio o industria, dos años; para los destinados a habitación un año y medio ». « Art. 1604. La locación concluye... 2° Si fuese contratada por tiempo indeterminado después del plazo legal fijado por el artículo 1507, cuando cualquiera de las partes lo exija ». « Para las locaciones a que se refiere el primer apartado del artículo 1507 (nuevo) del código civil, vigentes en el momento de la promulgación de la presente ley, el plazo empezará a contarse desde esta fecha ».

La segunda ley sancionada por el Congreso, la de « emergencia », dispone enfáticamente: « Desde

la promulgación de la presente ley y durante dos años, no podrá cobrarse por la locación de las casas, piezas y departamentos, destinados a habitación, comercio o industria, en el territorio de la República, un precio mayor que el que se pagaba por los mismos el 1° de entro de 1920».

Vamos a demostrar suscintamente, como corresponde hacerlo en un artículo periodístico, que estas dos leyes sobre alquileres son inconstitucionales y por consiguiente nulas, y que así deberá declararlo la Corte Suprema en el momento oportuno.

Rigen el caso tres artículos terminantes, e intergiversables como vamos a verlo después, de la Constitución federal: *a)* el 14: «Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber... de *usar* y *disponer* de su propiedad» (concuerda con éste el artículo 20: «Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano», etc.). *b)* El artículo 17: «La propiedad es *inviolable*, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de «sentencia» fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente in-

demnizada... Ningún servicio personal es exigible sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley». *c)* Y el artículo 28: «Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos *no podrán ser alterados* por las leyes que reglamenten su ejercicio». Podríamos agregar a estos preceptos para los fines de nuestra argumentación el artículo 33: «Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumeradas, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno».

Y bien; las leyes sobre alquileres que acaba de sancionar el Congreso violan abiertamente todos estos artículos de la Constitución.

a) Porque despojan a los propietarios del derecho de «usar y disponer de su propiedad», durante dos años y contra su voluntad, ya que la inexistencia de contratos de locación demuestra su propósito de conservar sus fincas libres de compromisos.

b) Porque destruyen la «inviolabilidad» de la propiedad, durante ese mismo lapso, ya que el goce de ésta última es quitado a quienes tienen el

derecho correspondiente para darlo a los locatarios por un precio arbitrariamente determinado.

c) Porque tales leyes «alteran» substancialmente «los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos», ya que subvierten el concepto auténtico de los mismos.

Es preciso, ante todo, saber en qué consiste el «derecho de propiedad» según la Constitución argentina; en seguida veremos qué debe entenderse por uso y goce de ella.

Nuestra Constitución ha tomado del derecho romano-español el concepto de lo que es propiedad. Así lo hacía notar Alberdi en su «Sistema Económico y Rentístico» *(Obras,* t. VII, pág. 193); y, en cuanto a la fórmula escrita que lo consagra, es visible la influencia del artículo 17 (casual coincidencia numérica) de la célebre «Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen», de 1789: «Siendo un derecho «inviolable» y sagrado la propiedad, nadie puede ser privado de ella, si no es cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exige evidentemente, y bajo la condición de una justa y previa indemnización».

No puede ponerse en duda que los autores de nuestras leyes políticas y civiles quisieron verter en ellas este concepto de la propiedad, expresado

más concretamente en dos cuerpos de legislación que para ellos eran familiares: « Las Partidas » y el código civil francés. En efecto, la ley 1ª, titulo 28, Partida 3ª, definía así a la propiedad: « poder que home ha en su cosa de facer de ella o en ella lo que quisiere, según Dios e según fuero »; añadiendo otra ley que, « maguer el home haya poder de facer en la suya lo que quisiere, pero débelo facer de manera que non faga daño ni tuerto a otro (ley 13ª, tít. 32, Partida 3ª). El Código Napoleón, por su parte, la define de este modo: « la propiedad es el derecho de gozar y de disponer de las cosas de la manera más absoluta » (art. 544).

Una breve confrontación de nuestros estatutos constitucionales y de nuestra ley civil vigente revela, con toda nitidez, la filiación indicada por Alberdi de las cláusulas o fórmulas que consagran el derecho de propiedad con la amplitud ya señalada. El Estatuto de 1815, primero en esta serie de ensayos de legislación política, decía que la propiedad « es el derecho de gozar de sus bienes, rentas y productos (art. 11); fórmula que sin variación alguna reproducía el Reglamento provisorio de 1817 (art. 11). El artículo 123 de la Constitución de 1819 comenzaba con las mismas pala-

bras que empleó la declaración francesa de 1789 para realzar la excelencia del derecho de propiedad: «Siendo la propiedad — decía aquél artículo — un derecho sagrado e inviolable, los miembros del Estado no pueden ser privados de ella, ni gravados en sus facultades sin el consentimiento del cuerpo legislativo o por un juicio conforme a las leyes». «Cuando el interés del Estado — agregaba el artículo 124 — exija que la propiedad de algún pueblo o individuo particular sea destinada a los usos públicos, el propietario recibirá por ella una justa compensación». Con pequeñas diferencias en la redacción, reproducía estos artículos la Constitución de 1826 (arts. 175 y 176).

El proyecto de Alberdi es en este punto el antecedente inmediato, directo, genuíno de las cláusulas constitucionales que nos rigen. En el artículo 16 de dicho proyecto declarábase que la Constitución garantizaba a todos los habitantes del país, naturales o extranjeros, el derecho, entre otros, « de disponer de sus propiedades de todo género y en toda forma ». El artículo 18 del mismo proyecto diferenciábase del que actualmente existe en la Constitución bajo el número 17 en que decía: «nadie puede ser privado de ella (la

propiedad) sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley», en vez de decir, como ahora, «sino en virtud de sentencia fundada en ley»; y además, diferenciábase en que reconocía la perpetuidad de la propiedad literaria e industrial, en lugar de limitarla, como lo hace el precepto vigente, al tiempo determinado por la ley.

Puesto que está admitido por todos los autores que para desentrañar el verdadero sentido de las cláusulas constitucionales no hay mejor procedimiento o método que el de la interpretación auténtica, veamos en seguida cómo explicaba el mismo Alberdi los artículos que él había proyectado y que después aceptaron los constituyentes de 1853 en todo cuanto tenían de esencial, y aún literalmente. Una simple lectura de algunos pasajes del gran publicista va a hacernos conocer el pensamiento de los autores de nuestros textos constitucionales en lo tocante a la amplitud con que en éstos concibieron el derecho de propiedad. Esta, decía Alberdi, « puede ser atacada por toda ley industrial que restrinja *el derecho de usar y de disponer de ella,* asegurado por el artículo 14 de la Constitución. Este derecho « de usar y disponer de su propiedad », como acaba de verse, no es diferente, separado del dominio que por el derecho

romano y español se ha definido siempre: « el derecho en una cosa del cual nace la facultad de disponer de ella » (ley 33, tít. V, Partida 5ª). Algunos « socialistas » de esta época, menos audaces que los que negaron el derecho de propiedad, han sostenido que el Estado tenía legítimo poder para « limitar el uso y disponibilidad » de la propiedad, ya que no el de desconocer el derecho de su existencia. Sea cual fuere el valor de esta doctrina, ella es inconciliable con el artículo 14 de la Constitución argentina y con la noción del derecho de propiedad que debemos al código civil romano-español ». (« Sistema Económico y Rentístico », *Obras,* tomo 4, pág. 192-3).

Por si al lector no le parece del todo decisivo este pasaje, he aquí otro: « La Constitución Argentina garantiza a los capitales su libertad completa en la tasa de sus beneficios y en la forma de sus aplicaciones. El interés y su tasa es un fenómeno que se opera por causas peculiares y suyas, en que la ley no debe intervenir, sino para asegurar la más completa libertad al desarrollo de ese fenómeno. La Constitución lo ha reconocido así ». (op. y t. cit., pág. 267).

Estos dos pasajes de Alberdi parecen escritos

para demostrar la inconstitucionalidad de las recientes leyes sobre alquileres.

Pero no es únicamente Alberdi, entre los que concibieron o sancionaron las cláusulas constitucionales, quien nos da el sentido auténtico de las mismas. Es también Vélez Sársfield, constituyente en 1860 y autor de nuestro código civil, donde se ha incrustado un adefesio jurídico por las leyes recientes, como vamos a verlo en seguida.

« El dominio — dice el código civil — es el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona ». « Es exclusivo ». « Es perpetuo ». « Es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa, de disponer o de servirse de ella, de usarla y gozarla según la voluntad del propietario. El puede desnaturalizarla, degradarla o destruirla; tiene el derecho de accesión, de reivindicación, de constituir sobre ella derechos reales, de percibir todos sus frutos, prohibir que otro se sirva de ella o perciba sus frutos, y de disponer de ella por actos entre vivos ». « El ejercicio de estas facultades no puede serle restringido porque tuviera por resultado privar a un tercero de alguna ventaja, comodidad o placer, o traerle algunos inconvenientes, con tal que no ataque su derecho de propie-

dad». «El propietario tiene la facultad de excluir a terceros del uso o goce o disposición de la cosa, y de tomar a este respecto todas las medidas que encuentre convenientes« (artículos 2506, 2508, 2510, 2513, 2514 y 2516). Y para poner de relieve todavía más claramente su concepto del derecho de propiedad, el gran codificador expresa lo siguiente en la nota al artículo 2513, citando a Pothier, Zachariæ y Demolombe, además de la *Instituta*: «Toda restricción preventiva tendría más peligros que ventajas. Si el gobierno se constituye juez del abuso, ha dicho un filósofo, no tardaría en constituirse juez del uso, y toda verdadera idea de propiedad y libertad sería perdida».

Ahora bien; ¿cómo es posible armonizar o conciliar con esta doctrina y con estos preceptos del código civil las recientes leyes sobre alquileres? Fácil le ha parecido al Congreso sancionarlas bajo la influencia de las ideas sociales que hoy se preconizan, pero no ha advertido que tales leyes, la de reforma al código y la de emergencia, son, desde todo punto de vista que se las considere, incongruentes con la doctrina de ese código y con los citados artículos que la concretan. Son incongruentes asimismo con el régimen de las obligaciones y de los contratos que el autor del códi-

go ha establecido sobre la base de la autonomía de la voluntad, todo lo cual queda aniquilado y desautorizado por las leyes que comentamos. Resulta así, como decíamos, incrustado un verdadero adefesio jurídico en nuestro código, y el mundo científico se asombrará, con razón, de que el Congreso no haya advertido que para sancionar dichas leyes era necesario reformar previamente casi la mitad del código civil! Porque ahora es muy curioso que éste diga en su artículo 2513, por ejemplo: el propietario tiene el derecho de poseer la cosa, de disponer o servirse de ella, de usarla y gozarla, según su voluntad, prohibir que otro se sirva de ella (no habiendo un contrato por el que se desprenda de alguna de estas facultades, naturalmente), y que en otro lugar el mismo código prescriba (art. 1507, reformado): el *locatario* tiene opción, si no hay contrato escrito por más de dos años, para servirse de la cosa, usarla, gozarla e impedir que el dueño se sirva de ella durante ese lapso!

Volvamos a los textos constitucionales. El derecho de propiedad, que comprende, como la misma Constitución lo establece, la facultad « de usar y disponer » de la cosa (art. 14), es « inviolable » (art. 17), y esta inviolabilidad consiste en que na-

dic puede ser privado de lo suyo «sino en virtud de sentencia fundada en ley» (art. cit.). Cierto es que las leyes sobre alquileres no quitan a nadie lo suyo, su casa, su finca; pero no es menos cierto que esas leyes quitan a la propiedad uno de sus atributos más esenciales, precisamente el que enumera el artículo 14 para definir la amplitud de la misma: la facultad «de usar y disponer». Esto ha hecho el Congreso violando no sólo el citado artículo de la Constitución, sino también aquella regla clásica que restringe el poder de dicho cuerpo legislativo aún en casos de expropiación por causa de utilidad pública, y que formulaba Kent de esta manera: «Si una Legislatura tomase la propiedad de A para dársela a B, o si se dejase sin efecto una concesión de propiedad, «o una prerrogativa», bajo el pretexto de utilidad o servicios públicos, tales cosas serían graves abusos de su poder discrecional y ataques fraudulentos al derecho privado, y esa ley sería claramente inconstitucional y nula» (cit. en J. V. González, *Manual de la Constitución,* pág. 135, § 125). La facultad de «usar y disponer» de la propiedad ha quedado sin efecto por la reforma que el Congreo ha introducido al artículo 1507 del código civil, no obstante que la Constitución la establece,

dice el doctor González, «como una facultad de toda persona y uno de los atributos del derecho mismo, comprendido en su carácter de «absoluto», que expresa la potestad de todo dueño para poseer, disponer, servirse o usar o gozar de ella sin más que su propia voluntad» (obra citada, pág. 131, § 119). — No habiendo contrato escrito que estipule un plazo mayor de dos años, los propietarios que alquilan sus casas, piezas o departamentos no podrán disponer de ellos, ni alterar las condiciones ni los precios del arriendo, durante dos años si son destinados esos locales al comercio o industria, o durante un año y medio si son destinados a habitación; porque los locatarios tienen ahora el derecho de ocuparlos aún en contra de la expresa voluntad de los dueños. Y la ley de emergencia agrega que desde la fecha de su promulgación, y durante dos años, no podrá cobrarse por la locación un precio mayor que el que se pagaba el 1° de enero de 1920.

Más evidente no puede ser la violación de las cláusulas constitucionales pretranscriptas. «Una persona es privada de su propiedad — dice Campbell Black — no sólo cuando materialmente se le quita, sino también cuando su valor es destruído o cuando su capacidad para gozar de ella o su

adaptabilidad a cualquier uso particular es menoscabada; y es parte del derecho de propiedad que a su dueño le sea permitido arreglarla, dividirla o utilizarla como quiera y destinarla a cualquier uso legítimo» *(Handbook of Amer. Const. Law,* 1910, pág. 577, § 217). La Corte Suprema de Estados Unidos, también como doctrina general, ha declarado que «la libertad, de la cual a nadie puede privarse sin el debido proceso legal, incluye el derecho para concertar todos los contratos que sean adecuados, necesarios y esenciales» (Williams *v.* Fears, 179 U. S., 270; conc. Allgeyer *v.* Louisiana, 165 U. S., 578; etc.).

No ha podido el Congreso, finalmente, apoyarse en el conocido «poder de policía» para sancionar las leyes sobre alquileres, porque los objetos que comprende ese poder no son los que ahora se han tenido en vista, ni hubieran podido invocarse en este caso. Primero, porque el poder de policía reside originaria y principalmente en las provincias (S. C. N., t. 7, pág. 152; t. 31, págs. 274-84); y segundo, porque la esfera en que obra dicho poder cuando es ejercido por el Congreso está limitada por la extensión circunscripta de sus atribuciones especificadas (Const., art. 67). Con todo, «no debe confundirse — ha dicho la

Corte Suprema — la restricción legislativa de los derechos, encaminada a evitar perjuicios a terceros en el goce de otros derechos anteriores a la Constitución o emanados de ella o de las leyes, con la restricción tendiente a proporcionar al público en general alguna ventaja o beneficio; pues, en el primer caso, la acción legislativa es en absoluto necesaria para la existencia misma de la sociedad, que requiere la recíproca limitación de las actividades humanas; y, en el segundo caso, nadie puede ser privado de su propiedad, «coartado o restringido en el uso de ella», sin previa indemnización, como está expresamente dispuesto en el artículo 17 de la Ley Fundamental». (S. C. N., t. 116, p. 121; Municip. de Federación, E. R., *v.* Baylina).

Demostrada la inconstitucionalidad y la incongruencia con nuestro código civil de las leyes sobre alquileres, debemos ahora decir que no rechazamos ni impugnamos los plausibles propósitos que han inspirado al Congreso, sino el falso criterio jurídico que ha adoptado para lograr una finalidad que pudo alcanzar por otros medios más convenientes. Sin necesidad de incurrir en una flagrante violación de las cláusulas constitucionales a que nos hemos referido; sin introducir tan

honda perturbación en la economía fundamental de nuestra legislación civil; sin suscitar mil riesgosas cuestiones que deberán substanciarse ante los tribunales de justicia; sin dar pábulo a la inseguridad de los negocios y de la industria de construcción; sin conculcar tantos intereses creados legítimamente; sin hacer todo eso, las cámaras bien han podido arbitrar otras medidas más justas y más adecuadas para solucionar el que ha llamado «problema de los alquileres». Pero no es éste el lugar apropiado para examinar algunas de las iniciativas que con dicho objeto se han propuesto, pues, en este artículo hemos debido dedicarnos únicamente a elucidar la faz jurídico-constitucional de la cuestión.

NOTA.—Las leyes sobre alquileres que la Corte Suprema norteamericana ha declarado constitucionales en Abril del año en curso, tienen profundas diferencias con la sancionada por el Congreso argentino: 1º Son *leyes locales*, dictadas la una por la Legislatura del Estado de Nueva York y la otra por el Congreso para el distrito federal de Columbia, del que es Legislatura local. 2º Dichas leyes invocan expresamente *el estado de guerra* durante el cual fueron sancionadas. 3º No establecen arbitrariamente un antiguo alquiler, como lo hace la ley argentina, sino que sólo dan opción al locatario para

continuar ocupando la pieza, casa, etc. que habita, du rante dos años y siempre que el propietario no la necesite para su uso particular, dando aviso de ésto al inquilino con treinta días de anticipación. 4° Son leyes de *emergencia*, y no reformas permanentes al derecho civil vigente, como lo es la ley argentina. En el primero de los casos suscitados (Hirsch *v.* Block), el juez Holmes' al dar la opinión de la mayoría de la Corte, pronunció estas palabras, cuya trascendencia es inoficioso hacer notar: «El límite del tiempo adaptable a un desórden pasajero, puede muy bien justificar una ley *que no podría sostenerse como una modificación permanente*» (*U. S- Sup. Court*; *Advances opinions*, 1920-21, entrega 13, p. 531). 5° Las leyes norteamericanas instituyen *comisiones* especiales para arreglar las diferencias entre propietarios e inquilinos, en vez del autoritarismo de nuestra desacertada ley.

Cabe advertir que la constitucionalidad de las citadas leyes norteamericanas fué declarada por sólo un voto de mayoría en la Corte (cinco contra cuatro), figurando en la minoría el eminente *Chief-Justice* Mr. White. Los argumentos de la disidencia son verdaderamente formidables, y pueden verse, traducidos *in extenso*, en un erudito estudio que publicó nuestro distinguido colega doctor Enrique García Mérou en la *Gaceta del Foro*, número 1697, del 22 de noviembre del corriente año.

V

La reacción necesaria

(Concepto constitucional del orden público)

Después de haber sido hondamente conmovido el espíritu público, en la pasada semana, por la ansiosa expectativa que ocasionó la cuestión portuaria y la amenaza de una inminente huelga general, cuyas consecuencias no era fácil prever, flota ahora en el ambiente un manifiesto sentimiento colectivo de tranquilidad y de confianza. No diremos que las recientes y notorias actitudes del poder ejecutivo respecto de las cuestiones sociales del día las hayan finiquitado, ni tampoco encauzado definitivamente en la normalidad de una situación firme y estable, dentro de la cual se encuentren los elementos necesarios para armoni-

zar y solucionar los problemas que surgen entre el capital y el trabajo, entre la que se ha llamado clase capitalista y el proletariado. Pero es evidente que bastado que el poder ejecutivo ponga en función los resortes institucionales y legales de que dispone, a fin de preservar el orden social establecido y asegurar la efectividad de los derechos individuales consagrados por la Constitución de la República, para que en seguida se disiparan los alarmantes nubarrones que se dibujaban en nuestro horizonte. El poder ejecutivo nacional, reacio hasta ahora a aplicar esos resortes institucionales y legales, ha debido ceder ante la exigencia imperiosa de las circunstancias y ante el anhelo público de que los utilizara para salvar de un desastre, quizá irreparable, las bases esenciales de nuestra organización social y política. Y tan radical y rápida ha sido la reacción del poder ejecutivo contra sus anteriores actitudes, que las gentes se hacen lenguas de la habilidad, de la prudencia y de la entereza con que ha procedido en esta emergencia. Ha sido, indudablmente, una reacción oportuna y plausible; pero hace ya mucho tiempo que esa reacción era necesaria e impostergable.

Significa esa reacción, desde luego, que el eje-

cutivo reconoce de hecho el evidente error en que incurrió cuando dijo al Congreso, en su mensaje inaugural de este año, refiriéndose a los conflictos entre el capital y el trabajo: «no existe una sanción legal para actuar en nombre de los intereses de orden público, que deben estar siempre por encima de las conveniencias particulares, ya sean de individuos o de corporaciones». Quiso el ejecutivo, probablemente, aludir a la falta, ya inexcusable, de una legislación completa del trabajo, a las normas permanentes que han de regir las relaciones entre capitalistas y obreros, a la reglamentación de las organizaciones gremiales; pero su afirmación era demasiado enfática para ser verdadera. Que no le faltaba al ejecutivo una sanción legal para actuar en nombre de los intereses de orden público, lo acaba de demostrar él mismo con su reciente reacción. — Tenía a su disposición, no una sino muchas sanciones legales para proceder como ahora lo ha hecho; tenía ese gran instrumento de gobierno, de orden y de bienestar colectivo que se llama la Constitución argentina, por cuya virtud está legitimada toda acción tuitiva de los derechos y garantías que ella proclama. En efecto; si la Constitución reconoce a todos los habitantes del país el derecho de aso-

ciarse con «fines útiles» (art. 14), forzosamente ha debido entenderse que no admite ni reconoce a nadie el derecho de asociarse con *fines no útiles;* y un fin en todo sentido *no útil* ante el criterio de la Constitución es, precisamente, el de intentar destruirla o conspirar contra el orden social y jurídico por ella establecido. Si la Ley Suprema reconoce a todos los habitantes del país los derechos de «trabajar y ejercer toda industria lícita» y de «navegar y comerciar», imprescindiblemente ha debido entenderse que no admite ni reconoce a nadie el derecho de oponerse al libre ejercicio de aquéllos. Y finalmente, si la Constitución reconoce a todos los habitantes del país el derecho primordial de «igualdad ante la ley» y no admite «prerrogativas» de clase (art. 16), ineludiblemente ha debido entenderse que ningún grupo de personas, ninguna fracción del pueblo tiene el derecho de exigir a los poderes públicos el reconocimiento de una situación que implique *desigualdad,* exclusivismo o privilegio en perjuicio de los demás. El poder ejecutivo ha tenido, pues, desde un principio, la Constitución de la República para dominar los movimientos obreros convulsivos que tuvieron como único programa de acción frustar la efectividad de los grandes fines

que aquélla declara en su preámbulo: « consolidar la paz interior, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino ». Y debemos agregar que la sola invocación de las garantías constitucionales por el poder público que está, por definición, encargado de virtualizarlas con su acción cotidiana, ha podido fundamentar siempre toda medida administrativa o simplemente policial tendiente a asegurar la realidad de los derechos individuales antes mencionados, aún sin apelar al uso de resortes más compulsivos, como el estado de sitio.

En la ley de defensa social ha podido hallar, además, medios prácticos y autorizados para imposibilitar la proliferación de los gérmenes de anarquía y disolución que han penetrado desgraciadamente en nuestro organismo nacional. Basta con referirnos, como a un ejemplo bien significativo, al artículo 7° de la ley número 7029, donde está prohibida toda asociación o reunión de personas que tenga por objeto la propagación de las doctrinas anarquistas o la preparación e instigación a cometer hechos reprimidos por las leyes del país; « la autoridad local procederá — dice la

ley — a la disolución de las que se hubiesen formado e impedirá sus reuniones». Y de tal manera son visibles los propósitos auténticos de esta ley, que los pone completamente de relieve el artículo 10, al preceptuar que « en las reuniones públicas, sea en locales cerrados o al aire libre no podrán usarse emblemas, estandartes o banderas conocidas como características de las asociaciones prohibidas por el artículo 7° ».

¿Y las previsiones de la ley respecto de la entrada al país de individuos *undesirables?* Complementadas estas previsiones legales con una adecuada y oportuna reglamentación administrativa, han podido constituir la mejor defensa inmunizadora del organismo nacional, cuya salud y bienestar habrían ganado notablemente. Conformándose la ley número 7029, en estos puntos, a los designios de la Constitución, ha buscado, como ésta, defendernos contra la invasión de elementos perversos y dañosos, impidiendo que la Nación sea un receptáculo de los eliminados en otras partes por un proceso necesario de selección natural. Para facilitar la consumación de ese mismo proceso en nuestro suelo, la ley número 7029 prevé también la expulsión de tales elementos cuando hayan penetrado violando las prohibiciones establecidas:

y la llamada « ley de residencia », número 4144 — sobre cuya inconstitucionalidad aún no se ha pronunciado la Corte Suprema federal, única autoridad que puede hacerlo — integra el sistema o mecanismo defensivo, poniendo en manos del poder ejecutivo la facultad de « ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público ». Para que el poder ejecutivo deje de cumplir esta ley número 4144 no es suficiente que tenga la convicción de que es contraria a la Constitución, pues este escrúpulo no basta para eludir la ejecución de las leyes nacionales, a no ser que se admita que el Presidente de la República puede usurpar a la Corte Suprema una función que exclusivamente a ella le corresponde en nuestro régimen institucional. Mientras la Corte no declare la inconstitucionalidad de la referida ley, el Presidente debe cumplirla, cualesquiera sean sus opiniones personales acerca de si es o no repugnante a la Constitución.

Finalmente, el ejecutivo ha tenido a mano ciertas leyes civiles para dominar desde un principio la situación anómala que propenden a crear algunas asociaciones obreras reconocidas. Con retirarles la personería jurídica de que abusan — en vez

de abonarla con « el principal objeto del bien común », como dice el código civil — y disolverlas por ser « inconvenientes a los intereses públicos », el poder ejecutivo se hubiera facilitado a sí mismo la adopción de ulteriores medidas administrativas y policiales para preservar el orden y la tranquilidad de la capital.

Pero no porque haya sido tardía la reacción del ejecutivo deja de ser encomiable. Los más representativos órganos de la opinión pública así lo han reconocido, y nos place dejar constancia de ello. La situación grave que perfilaban los hechos de la pasada semana no se ha producido, felizmente, en gran parte por la actitud enérgica y decidida del poder ejecutivo. Este sesgo venturoso que hoy toman los sucesos parece consolidarse, y un franco optimismo en la justicia y en la eficacia de nuestra organización social y política brota espontáneamente de todos los corazones, con el ferviente anhelo de que el poder investido por la Contsitución para mantener el orden público persevere en la actitud que ahora se aplaude.

« La libertad — observa Federico Grimke — es esencialmente un principio refrenador ». « Es una contradicción decir que cuando todos son libres ejercen una libertad sin freno. Esto es suponer

en cada uno poder para invadir los derechos de los otros, y en este caso la libertad vendría a tierra y nadie sería libre. Luego, la posesión del derecho por todos limita su ejercicio en la práctica, y los hombres son refrenados y controlados, precisamente porque son libres». «No sería, por lo mismo, aventurar demasiado — concluye — decir que en donde las instituciones libres están completamente difundidas, cada uno tiene un evidente interés en imponer un freno sobre sus acciones. Todavía sería más exacto decir que la constitución de la sociedad hace necesario que así se haga».

Estas son verdades inconmovibles para la democracia porque forman sus mismos cimientos, y no las declamaciones utópicas y en todo sentido dañosas de los falsos apóstoles de la libertad. Son verdades eternas en todo pueblo civilizado que conforme su vida al ritmo de la ley y de la justicia y no al estruendo de doctrinas anárquicas y disolventes de todo orden social. Nada podría comprobar mejor la exactitud de esta observación que el caso de Rusia, donde ha sonado la hora fatal del derrumbamiento para la ideología y los métodos del «bolshevikismo». Aquella nación, como toda sociedad, contiene en su seno elementos

y condiciones esenciales para su existencia, aparentemente extinguidos por la prepotencia maximalista; pero esos elementos, esas condiciones, esas fuerzas vivas de la nación no han podido desaparecer para siempre, y ahora surgen de nuevo para prevalecer definitivamente sobre la locura destructora. El jefe o pontífice del maximalismo, el omnipotente Lenín, acaba de manifestar que es necesario volver al capitalismo para organizar la nación dentro de los principios fundamentales del orden público (v. «La Prensa» del 2 de junio). — Es la confesión plena del fracaso de su programa. Volver Rusia al régimen capitalista, aunque sea con todas las reservas y precauciones que pueden presumirse, es, ni más ni menos, un reconocimiento de la indestructibilidad de una de esas condiciones de que hablábamos; y es también una declaración sugestiva, por la calidad de quienes la formulan, de que, como esa, caben muy bien dentro de la libertad democrática otras fuerzas vivas de la sociedad rechazadas por el maximalismo anteriormente.

Sírvanos también esa reacción que se opera allá, en la cuna de una ideología injustificable, para estimular y llevar a término feliz nuestra propia reacción contra inconcebibles aventuras redentoras!

VI

Algunos conceptos fundamentales sobre la autonomía de las provincias

La discusión pública promovida en estos días por ciertas actitudes del poder ejecutivo, sobre la posición constitucional de los gobiernos de Provincia respecto del gobierno federal, incita, por lo interesante del tema, a dedicarle algunos comentarios, con objeto de dejar bien definidos ciertos conceptos fundamentales y, si fuera posible, plenamente evidenciado su sentido correcto.

¿Qué es la *autonomía* de las provincias? ¿Cuál es la misión de garantía que para mantenerla dentro de sus límites incumbe al gobierno federal? ¿Cuáles son esos límites? ¿Hasta dónde llega la acción tutelar de aquél? — Tales son las cuestiones planteadas en los casos suscitados.

Todo lo que atañe a las relaciones del gobierno nacional con los gobiernos provinciales derívase de este primer concepto fundamental, frecuentemente olvidado o maliciosamente corrompido: la Constitución argentina es una constitución «federal». Esto, que *prima facie* parece una simpleza, tiene gran importancia teórica y práctica, porque sugiere la idea de que las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales no son las que pudieran existir entre el Preisdente del Uruguay, por ejemplo, y las autoridades departamentales de ese país. No; son, al contrario, relaciones de potencia a potencia, de señor a señor, y no de potencia a factoría, de señor a vasallo. Dentro de su esfera constitucional cada gobierno ejerce una jurisdicción propia, es supremo — en cuanto cada cual representa una parte de la soberanía de la Nación — y se mueve por sí mismo: ni el gobierno nacional puede inmiscuirse en lo que es de la Provincia, ni el gobierno provincial puede inmiscuirse en lo que se ha delegado a la Nación. Cuando el artículo 110 de la Ley Suprema dice que «los gobernadores son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación», no se propone — y ésto es muy obvio — convertirlos

en instrumentos del gobierno federal para hacer otra cosa que «cumplir la constitución y las leyes de la Nación»; como tampoco se propone hacerlos servir a la política del Presidente o atribuirles el papel de agentes *suyos*: son agentes «del gobierno federal», vale decir, de los tres departamentos que lo integran desempeñando cada uno las funciones que les asigna la Constitución.

El artículo 31 se lee también mal, y se interpreta peor. Dice: «Esta Constitución, las leyes *que en su consecuencia* se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, son Ley Suprema de la Nación; y las autoridades de Provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales», etc. Sostiénese — con injustificable ligereza, por cierto — que este artículo implica la supremacía absoluta del gobierno federal sobre las provincias y sus poderes constituídos, y de aquí se infiere la misión tutelar del poder ejecutivo federal sobre unas y otros. El artículo 31, sin embargo, significa algo muy distinto. Tomado substancialmente y casi a la letra de la Constitución americana (art. VI, cláusula 2ª, la diferencia consiste en que ésta se refiere a «los jueces de

cada Estado » y la nuestra a « las autoridades de cada Provincia »), su objeto es consagrar para todo caso el soberano imperio de la Constitución jurada y el de las leyes dictadas por el Congreso, en consecuencia de los poderes que ella misma, expresa o implícitamente (art. 67, inc. 28), confiere a este cuerpo. De cualquier modo, y en lo tocante a la supremacía del gobierno federal sobre los gobiernos provinciales, siempre tendríamos que acudir al principio anterior: cada gobierno es supremo dentro de su propia jurisdicción, con esta circunstancia, que, según la naturaleza y la índole de nuestro régimen constitucional, el gobierno de Provincia — ésto es, la suma de sus poderes — es la regla general, mientras que el otro es la excepción. Como dice con toda claridad y con precisión intergiversable el artículo 104: « Las provincias *conservan* todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación ». Y Alberdi insistía frecuentemente en que la soberanía de las provincias era la « base » de la organización constitucional de la Nación.

Estrada, cuya enseñanza universitaria y cuyas obras tanta influencia han tenido sobre el pensa-

miento de las clases gobernantes y el espíritu de los escritores argentinos, no atribuyó su verdadero sentido al artículo 104. De Estrada proviene el erróneo concepto de que las provincias no han delegado los poderes enumerados en la Constitución como pertenecientes al gobierno federal; de él proviene la teoría — nunca demostrada, y, sin embargo, acatada como dogma constitucional — de que los poderes de las provincias, *los poderes que conservan*, les han sido delegados por la Constitución federal. Es verdad que en el artículo 104 los constituyentes dicen: conservan el poder no delegado « por la Constitución »; pero ésta es una manera de expresarse que — lo mismo en la Constitución americana (enmienda 10ª) — tuvo para aquellos venerables padres de la organización institucional un profundo sentido político: la frase que comentamos podría evitar en lo futuro la posibilidad de una interpretación demasiado eversiva de la Constitución; quisieron evitar que en el curso de los tiempos se aplicase ella en forma « ultra-federalista », destruyéndose así sus propios cimientos, que eran la indisolubilidad y la perpetuidad de la *unión* — no la « unidad » — de los pueblos argentinos.

Los antecedentes del país, la historia de nuestro

federalismo, las circunstancias en que se sancionó la Constitución, coinciden en absoluto en evidenciar la exactitud del principio contrario al que sostenía Estrada: los poderes *conservados* por las provincias son poderes originarios e inherentes, en tanto que los poderes del gobierno federal son delegados *por las provincias* mediante la Constitución. Tal es la doctrina de la Corte Suprema americana, expresada por el célebre Taney en el caso de « Gordon *versus* United States », y por el famoso Marshall en el caso de « Sturges *versus* Crowninshied »; tal es la doctrina de la Corte Suprema argentina, expresada en numerosas sentencias que sería inoportuno transcribir aquí, y principalmente en el caso de « Blanco *versus* Nazar ». Si en este país, donde todo el mundo se considera « constitucionalista » — desde un simple juez de paz hasta el más ramplón concejal de Provincia, desde el vigilante de la esquina hasta cualquier orador dominguero — si en este país, decíamos, se tuviera más respeto por la jurisprudencia del tribunal supremo, como sucede en los Estados Unidos; si esa jurisprudencia constitucional se estudiara en la Universidad por profesores y alumnos, en vez de dedicarse los primeros a disertar en el vacío más o menos brillantemente y los segundos a aprender de

memoria cualquier cartilla; y si a la Corte se llevaran hombres eminentes, hombres de ciencia honda y verdadera, cuyas sentencias tuvieran el sello de su alto prestigio y de su reconocida capacidad, en vez de políticos *en relache* o fracasados en su carrera; si todo esto ocurriese la ciencia constitucional no sería patrimonio de cualquiera, porque sería una ciencia algo difícil, con principios establecidos por la jurisprudencia y la autorizada doctrina de los maestros, y la anarquía reinante en las ideas y conceptos fundamentales no existiría como ahora.

En el caso de «Blanco *versus* Nazar» nuestra Corte dijo: «Las provincias conservan todos los poderes que antes tenían y con la misma extensión, a menos de contenerse en aquel Código alguna expresa disposición que restrinja o prohiba su ejercicio» (t. I, p. 174). Reconocía y consagraba así la Corte el principio fundamental de los poderes *originarios e inherentes* de las autonomías provinciales, lo que importa reconocer claramente la *preexistencia* de las provincias a la Nación constituída y la preexistencia de los poderes provinciales a los poderes del gobierno federal. Eminentes autores americanos — y Bryce, tan conocido aquí por las traducciones de su obra notable — insisten en

decir que el gobierno federal « es una creación artificial », y que para saber si un poder cualquiera le corresponde es preciso buscar en los cuatro ángulos de la Constitución si le está expresamente, o por necesaria implicancia, conferido; si no lo está, no lo tiene, corresponde a la Provincia.

Hay poderes implícitos, pero éstos sólo pertenecen al Congreso (art. 67, inc. 28) y nunca al poder ejecutivo nacional, como algunos lo entienden, desconociendo el mecanismo de la Constitución. El ejecutivo no tiene más misión que la indicada por la Constitución; lo demás está fuera de la ley y carece de legitimidad.

El principio de los poderes provinciales preexistentes ¿implica que la Constitución sea un pacto? De ningún modo. El preámbulo dice quiénes han sido los autores de la Constitución: «los representantes del *pueblo* de la Nación Argentina ». Pero la soberanía de este pueblo era, y es, una *soberanía federal;* vale decir: una soberanía formada por estados (provincias, se les ha llamado aquí) autónomos, independientes entre sí, con personalidad política propia, *indestructibles*. Fuera de lugar estaría la comprobación histórica de esta tesis, y basta con referirnos al largo y cruento proceso de la organización nacional, al régimen de los pactos in-

terprovinciales que la precedió, y, más lejos aún, a la situación de hecho y de derecho en que quedó el país después de roto el vínculo que nos unía a la corona de España.

El pueblo de que habla el preámbulo es « el pueblo de las Provincias Unidas », de « la Nación compuesta por las provincias » — la frase es del mismo preámbulo — y no es, no pudo ser jamás, el pueblo uno e indivisible que equivocadamente vieron Rivadavia y el Congreso en 1826. Fué, y es, *un pueblo federal*, formado por « los pueblos » como en el lenguaje expresivo de las épocas de la independencia y de la organización se designaba a las provincias. Y un pueblo federal, cuya soberanía es federal, supone obviamente la existencia de organismos autónomos, de entidades independientes con derecho al gobierno propio dentro de sí mismo. Así, el pueblo de la Nación, en el sentido que a esta frase le dá preámbulo, *es el pueblo de las provincias que la componen*. La frase, pues, tiene el mismo sentido que en la Constitución norteamericana esta otra: « Nos, el pueblo de los Estados Unidos », etc. « La Constitución — decía en el Congreso Constituyente de 1853 J. M. Gutiérrez, miembro informante de la comisión que elaboró el proyecto — es el pueblo, es la Nación Argentina hecha ley »; y la

Nación era, como es hoy, la *unión* formada por las provincias. Y Sarmiento decía, en la Convención provincial del 60, que las palabras *Provincias Unidas* « son un Código ellas mismas; la jurisprudencia toda de la Constitución ».

Las provincias, pues, como entidades autonómicas, precedieron a la Nación constituída, al Estado federal organizado mediante la Constitución.

El preámbulo expresa que los constituyentes se reunieron « en virtud de pactos preexistentes ». ¿Cuáles eran esos « pactos preexistentes »? ¿Entre quiénes se concertaron? Todos lo sabemos. Y entonces, ¿había o no en 1853-60 provincias con derechos originarios e inherentes al gobierno propio? ¿Quién delegaba poderes de carácter nacional? Esta no es la cuestión del huevo y la gallina, sino un punto perfectamente claro en nuestra historia y en nuestro derecho público. Para los constituyentes del 53 y para los reformadores del 60 no ofrecía duda alguna. En el informe de la comisión examinadora del 60 — redactado, según es notorio, por Mitre, que conocía bien a fondo la historia y el derecho federal — declarábase, explicando la enmienda al artículo 104: « La adición del artículo 101 (hoy 104) de la Constitución, con tendencias a salvar el poder que cada Provincia se haya re-

servado, por pactos especiales al tiempo de su incorporación, además del que no *hayan delegado* por la misma Constitución, es otra consecuencia lógica del pacto» (de noviembre 11 de 1860). ¿Qué mejor explicación puede pretenderse del principio establecido en el artículo 104? ¿Qué mejor demostración puede hacerse de la preexistencia de las provincias a la Nación constituída, al Estado federal organizado en 1853-60?

Las provincias fueron partes (y partes muy esenciales) en la organización, como dice Clark Hare refiriéndose a los estados norteamericanos. No ha habido ni puede haber ejemplo de una Confederación o de un Estado federal («Staatembund» o «Bundestaad», respectivamente) en el cual los estados particulares no hayan sido partes en la formación y en el ejercicio de la voluntad del Estado colectivo (Laband). Sin el asentimiento expreso de esas partes, sin la cooperación de las provincias *como provincias* en la organización nacional, ésta no se hubiera logrado, a no ser la organización «a palos», como querían Lavalle y el partido unitario en 1828... Y no se diga otra vez que las provincias aceptaban cualquier forma o régimen político, siendo los caudillos quienes rechazaban las constituciones elaboradas por asambleas representa-

tivas de la voluntad nacional. Esta cantilena está ya demasiado gastada y completamente desautorizada por los modernos estudios históricos. Concluiremos, pues, dando por demostrado el principio fundamental de la preexistencia histórica de las provincias a la Nación constituída, así como la preexistencia de sus poderes a los poderes del gobierno federal.

Muy lejos nos conduciría la elucidación de otro principio que ha sido controvertido en estos días, a saber: bajo el amparo de qué poder (nacional o provincial) está puesto el goce de los derechos individuales en nuestro régimen constitucional. En el caso ocurrido con motivo del incidente de Tres Arroyos, toda la razón, todo el buen derecho, ha estado de parte del Gobernador de Buenos Aires. Pretenderíase, quizá, explicar la actitud del ejecutivo nacional como efecto del *trop de zéle* característico de los que se inician en la dirección de la cosa pública, con programa de « amplia y fecunda regeneración institucional y política... », pero no hay duda de que el « agente natural del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución » en su Provincia la cumplió mejor que el Presidente de la República en esta ocasión.

Volvamos otra vez a la jurisprudencia interpre-

tativa de la Ley Suprema establecida por la Corte: «En el artículo 5° de la Constitución — dice una sentencia — está dispuesto que las provincias dictan sus constituciones locales bajo el sistema representativo-republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la primera, y, ante esta prescripción, ni sería explicable un derecho público provincial del resorte exclusivo del pueblo y autoridades locales, ni es posible admitir que el artículo carezca de la necesaria sanción, *mediante la intervención del poder judicial federal,* ya en la forma establecida por los artículos 14, ley número 48, y 6°, ley número 4055, ya directa o inmediatamente» (Hilêret y Rodrigue *versus* Provincia de Tucumán, t. 98, p. 49). No es, por consiguiente, el poder ejecutivo federal el llamado a intervenir, de tal o cual manera, en una Provincia para garantizar a sus habitantes el goce de los derechos individuales. Desde luego, será la justicia provincial quien deba resolver el caso ocurrente; y si el agraviado cree que en el curso del proceso o antes se ha lesionado una garantía constitucional que lo protege, entonces podrá llegar hasta la Corte Suprema federal en demanda de reparación. ¡Cuánto hubiera robustecido su buena doctrina el Gobernador Ugarte si hubiese citado en su

celebrada nota esta jurisprudencia establecida por la más alta autoridad constitucional del país!

El gobierno anterior — más respetuoso de las autonomías provinciales, puesto que jamás pensó en rebajarlas — adoptó esa doctrina de la jurisprudencia, en una meditada nota de contestación a un pedido del partido radical de Entre Ríos: « Por lo que se refiere — decía el ministro del Interior — a los recursos deducidos ante la justicia provincial, S. E. (el Presidente) considera que esa es la vía normal y correcta que los ciudadanos y partidos no pueden eludir, sin faltar al respeto y acatamiento debidos a las instituciones consagradas por la Constitución y las leyes; que se incurre en una transgresión evidente cuando, pretendiéndose hacer caso omiso de esas acciones y recursos, se llega ante los poderes de la Nación en demanda de un amparo que no puede negarse por la justicia local sin que se subviertan reglas fundamentales de derecho (mayo 22 de 1914).

No debe olvidarse, en estos casos, que, según reza el artículo 105 de la Constitución, las provincias « se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores y legisladores y demás funcionarios de Provincia sin intervención del gobierno federal ».

Toda acción del gobierno federal que salga de este marco tan admirablemente trazado por los artículos constitucionales citados es abusiva. La misión del ejecutivo nacional está circunscripta y limitada al desempeño de las atribuciones enumeradas. Lo demás será una misión « providencial », pero no es la misión constitucional a que debe concretarse.

VII

Bases constitucionales de la política provincial

Es evidente que la mala política entraña la subversión institucional, como en San Juan. Es cierto también que malas instituciones acarrean, en mayor o menor grado, una anormalidad permanente de la política, como en la Provincia de Buenos Aires, según vamos a demostrarlo en seguida. Y es verdad, finalmente, que un sistema institucional ideado con acierto y establecido sobre bases sólidas y adecuadas es la causa y razón de ser de una política correcta o a lo menos no agresiva, como en Entre Ríos. Del caso de San Juan y de otros por el estilo ya nos hemos ocupado varias veces; examinemos hoy los de Buenos Aires y de Entre Ríos con el propósito levantado y sano de indagar si « la

política» que caracteriza en nuestros días a esas dos provincias argentinas es obra de la acción de los hombres y de los partidos puramente, o si lo es de las *bases constitucionales* que respectivamente tienen.

Para mejor claridad de este artículo periodístico anticipemos la conclusión a que nos ha conducido un estudio sereno e imparcial del asunto: las instituciones fundamentales de Buenos Aires adolecen de graves deficiencias, en su misma estructura, para que pueda afianzarse la normalidad en la vida política de la Provincia; mientras que las instituciones de Entre Ríos contienen oportunas previsiones y medios convenientes para que su aplicación práctica por los gobernantes y por el pueblo pueda realizarse dentro de «la regularidad funcional» que distingue ahora a aquel Estado.

La Constitución de Buenos Aires, elaborada en 1873 por una brillante y muy «democratizada» Convención, apareció, desde luego, con dos grandes vicios orgánicos: *a)* requisito del acuerdo previo del senado para el nombramiento de los ministros del poder ejecutivo; *b)* intervención directa de las municipalidades en la formación del registro electoral mediante las comisiones empadronadoras «nombradas a la suerte» (?). Debemos agregar a

ésto la regla inflexible de la representación proporcional para todas las elecciones populares, « a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes » (Const., art. 49). He aquí tres « consecuencias políticas »: sometimiento del poder ejecutivo al *caucus* senatorial en la organización del ministerio; desnaturalización y desbarajuste del régimen municipal, cuya finalidad se substituye por el designio de hacerlo servir como resorte electoral; composición amorfa de las cámaras legislativas por núcleos sin cohesión orgánica en el senado y por mayorías adventicias en la otra cámara. En dos palabras: mala política.

La Constitución de Entre Ríos, vigente desde la revisión total de 1903, adoptó, además del tradicional principio de la unipersonalidad del poder ejecutivo (como lo tienen todas las provincias, inclusive Buenos Aires) el sistema de dejar manos libres al Gobernador en la elección de sus ministros, lo que evita las combinaciones y travesuras del *caucus* senatorial, puesto que en tal caso éste no tiene nada que hacer. En cuanto a la composición de la Legislatura, los constituyentes entrerrianos de 1903 comprendieron bien — lo mismo que sus predecesores de 1883 — que debían asignar a cada una de las cámaras especial carácter, diversa modalidad y muy

diferente número de miembros; y a esos efectos establecieron como principios de representación la unidad « departamento » para el senado y la « proporcionalidad » para la cámara de diputados. Ni respecto de esta última llevaron tan lejos dicha regla de la proporcionalidad, y temerosos de que la cámara pudiera ser alguna vez un pandemonio de insignificantes minorías, predeterminaron, por un texto constitucional categórico y en líneas generales, el sistema electoral que debía imperar, diciendo: « El territorio de la Provincia se dividirá en nueve círculos electorales, de población igual en lo posible » (los menciona). « En cada círculo electoral se eligirán tres diputados por un sistema que asegure dos bancas a la mayoría » (Const., arts. 68 y 69).

Conforme a estas prescripciones ineludibles de la Constitución, sancionó la Legislatura poco después la ley de elecciones, cuyo articulado demuestra que sus autores habíanse compenetrado debidamente de los plausibles y atinados propósitos de quienes inspiraron y orientaron la reforma de 1903. La ley detalla minuciosamente y con claridad el procedimiento a seguirse por la Junta electoral cuando hace el escrutinio definitivo. Para que una lista entre en el cómputo de votos es preciso que

alcance como *mínimum* a la quinta parte del número total de los electores que hayan votado en el círculo; teniendo como *mínimum* la cuarta parte de los votos depositados en el círculo, la lista que obtenga mayoría relativa sobre cada una de las otras ganará dos bancas y serán declarados electos sus candidatos de preferencia. Para adjudicar la tercera banca se procederá así: si la lista que sigue en número de votos a la de primera mayoría relativa, tuviera un tercio de los votos totales, se declarará electo a su candidato de preferencia, prescindiendo de toda otra lista; si no alcanzando dicha segunda lista al tercio de los votos llena el *mínimum* del cuarto y no hay en las otras vencidas y computales ningún candidato común, declárase igualmente electo al candidato de preferencia de esta lista; pero si en este último caso hubiera candidatos comunes, se reconocerá electo a aquél de ellos que reuna mayor número de votos. Finalmente, y dejando detalles que no tienen aquí interés para nuestros lectores, ningún candidato puede ser declarado electo si no reune, por lo menos, la cuarta parte del total de votos emitidos en el círculo.

¿Cuál es el resultado «político» de este bien combinado sistema electoral? Componiéndose la cámara

de veintisiete miembros y renovándose por terceras partes en cada año (Const., art. 91), el resultado es que siempre hay una mayoría homogénea y coherente si la opinión pública está polarizada en dos grandes partidos políticos, como sucede ahora desde hacen ya ocho años, y como tenía que ser en virtud del referido mecanismo electoral. Y como el poder ejecutivo renuévase cada cuatro años, lo más probable es que la mayoría popular representada en la cámara sea la misma mayoría que eligió al Gobernador, salvo que se produzca algún cambio importante en la opinión pública; pero aún así el sistema también será eficaz, porque entonces el ejecutivo estará contròlado por la mayoría de la cámara, teniendo, en todo caso, para resguardo de su posición política, un tercio de miembros adictos y la mayoría o parte de la otra cámara.

He aquí, pues, un *régimen* o sistema de gobierno provisto prudentemente « de frenos y contrapesos » — como dicen los clásicos del derecho constitucional norteamericano — combinados de modo que « la política » debe ser, lógicamente, buena o siquiera tolerable en la Provincia. La política, o, para precisar más el concepto, « la situación política », en Entre Ríos no ha sido perturbada como en las demás provincias porque las bases instituciona-

les y la propia estructura del gobierno propenden a la eficacia de su aplicación práctica y a la regularidad funcional de los poderes públicos. De donde se deduce que la reforma integral de 1903, inspirada y presidida por el doctor Enrique Carbó, Gobernador de la Provincia a la sazón, puso los cimientos más firmes a la normalidad política de que ha disfrutado Entre Ríos, la cual no puede ser perturbada sino por dos causas: por maliciosa inescrupulosidad de los gobernantes en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, o porque la opinión pública, tergiversando sus intereses y derechos, se fraccione en numerosos grupos, en pequeños núcleos personalistas, sobre los que preponderan los más audaces. Ninguna de estas causas perturbadoras existen en Entre Ríos, y no existen principalmente porque la reforma integral de 1903 las imposibilitó de antemano.

Volvamos ahora a las bases constitucionales y a la política de Buenos Aires. ¿Qué frutos da el requisito del acuerdo senatorial previo para el nombramiento de los ministros? Los hemos palpado en nuestros días desde que el señor Crotto ascendió a la gobernación, y ya se conocieron durante el período del doctor Udaondo. « La política » en la Provincia de Buenos Aires ha tenido que ser trastor-

nada en mucho siempre que la mayoría del senado, o minorías coaligadas accidentalmente, se han creído con derecho a influir sobre el Gobernador, a orientar su gestión pública, a someterlo o dirigirlo. El plan para conseguir ésto consiste en provocar de algún modo un cambio de ministro o de ministerio, para luego obligar al Gobernador á aceptar los que el senado le impone y tenerlo así prisionero y pendiente de los designios de la mayoría senatorial. Claro está que ese no fué el propósito auténtico de los constituyentes de 1873. Lo que ellos quisieron que significara el acuerdo del senado para el nombramiento de los ministros lo expuso muy clara y concretamente el convencional doctor A. Malaver, en la sesión del 15 de julio de 1873: «Así, señor presidente — dijo — la misión que la comisión ha atribuído al senado no ha sido la de gobernar al poder ejecutivo; no ha sido la de influir en el nombramiento buscando que él salga de una fracción política. De ninguna manera; ha sido simplemente buscar una garantía más de acierto que la Convención había creído necesaria cuando se trataba del nombramiento del tesorero y del contador... Ahora, ¿por qué razón no se aconseja el acuerdo para el caso de exoneración? No se aconseja por ser consecuente y lógica la comisión con el principio

de que gobierna el Gobernador, es decir, que el poder ejecutivo es unipersonal, y procediendo de esta manera ha procedido como el señor convencional Sáenz Peña lo indicaba de acuerdo con los prácticos de la Unión Americana» (*Debates*, t. II, p. 1173).

Esta transcripción demuestra irrefutablemente que el senado bonaerense no ha recibido de la ley fundamental el encargo especial de ejercer supervigilancia sobre la conducta política del Gobernador, poniéndolo en aquella situación de la frase clásica: *se soumettre ou se démettre!* Pero ya en 1896, con motivo de una «interpelación» al ejecutivo que presidía el doctor Udaondo, sostenía un senador «que el objeto del acuerdo requerido al senado es que este cuerpo, como representante más genuino de la opinión pública, se pronuncie sobre si está o no conforme con ella el nombramiento solicitado». Grave error de interpretación que, lo mismo en aquella época que en la nueva era, alteraba el orden constitucional y la política de la Provincia en obsequio a los intereses circunstanciales y limitados de los partidos. No puede pretenderse razonablemente que los ministros sean representantes más genuinos de la opinión pública porque los apoye una mayoría, quizá efímera, del sena-

do, sin tener en cuenta para su nombramiento a la otra cámara, tanto o más *popular* que el senado. En la Provincia de Buenos Aires, y así en las demás, el senado es menos representativo de la opinión pública que la cámara de diputados; primero, por su renovación menos frecuente, y segundo, por la más larga duración del mandato de sus miembros. El papel del senado al prestar acuerdo para la designación de los ministros del Gobernador debe reducirse, pues — según la teoría de la Constitución provincial y la más correcta interpretación, que es la interpretación auténtica — a examinar si los candidatos reunen las altas condiciones requeridas y si tienen la entera confianza del ejecutivo, cuya responsabilidad legal y política van a compartir. Todo plan o toda tentativa para aprovecharse de ese resorte con el propósito de dominar al Gobernador o imponerle « una política » es contrario al espíritu de la Constitución y a la índole del régimen representativo-republicano por ella establecido.

Dicho requisito del acuerdo senatorial — «sistema híbrido » — según Varela y otros constitucionalistas respetables — ha sido, empero, motivo determinante de conflictos políticos indurados, de los que el más reciente es buen ejemplo.

En cuanto a la regla inflexible de la representación proporcional para la composición de las cámaras legislativas — teóricamente ideal e indudablemente necesaria para la cámara de diputados de la Nación — debemos decir que es inadaptable donde no se ha logrado aún la formación de grandes partidos orgánicos y principistas, donde no se ha podido todavía extirpar el caudillismo o personalismo en la actividad política y electoral, como en el caso de nuestras provincias. Algún día ese ideal será realizable y ventajoso; pero lo cierto es que ahora agrava más el mal indicado, fomentando las ambiciones personales, la formación de pequeños grupos o fracciones de la opinión pública presuntuosamente llamados partidos políticos, y, en fin, la multiplicidad de «sectores» en las salas legislativas. El mecanismo electoral de Entre Ríos, cuyas raíces están en la propia Constitución provincial, según se ha visto, no obstante ser más sencillo y modesto que el de Buenos Aires, es más práctico y está menos ocasionado a complicar el funcionamiento de la Legislatura dentro de su particular esfera de acción y con respecto al poder ejecutivo. Como toda obra humana tendrá deficiencias y podrá fallar, pero si se ha cimentado y regularizado durante ocho años

consecutivos, desde que fué establecido, puede pensarse que es la verdadera solución constitucional y política de un gran problema.

Hay, por consiguiente, una íntima relación de causalidad entre las bases institucionales y la política provincial. Conviene saberlo para no exagerar una crítica o un elogio...

VIII

Naturaleza, poderes y funcionamiento de las Convenciones constitucionales

La situación en que se encuentra la Convención que actúa en Santa Fé ha provocado, hace ya tiempo, el interés de la opinión pública y particularmente de los que se dedican a estudios de Derecho Constitucional; no tan sólo porque pone a prueba la capacidad del partido dominante en aquella Provincia para llevar a término feliz la más trascendental aspiración que ha revelado al acometer la reforma de las instituciones, sino porque el funcionamiento trabajoso y lleno de sorpresas de la asamblea promueve ahora graves cuestiones constitucionales y políticas, en las que están comprometidos fundamentales principios y doctrinas, cuya preservación es desde todo punto de vista necesaria.

Sancionada por la Legislatura, el 26 de junio del año 1920, la revisión integral del estatuto político (exceptuando únicamente el artículo 4° del mismo, referente a la capital de la Provincia), realizáronse el 3 de octubre las elecciones de convencionales, de las que resultaron dsignados treinta y seis radicales y veinticuatro demócratas. Reunióse la Convención en sesión preparatoria el 28 de dicho mes, y al día siguiente organizó su mesa directiva, empezando a constituirse también sus diversas comisiones. El 15 de marzo del corriente año celebróse la solemne inauguración de la asamblea con asistencia del Gobernador de la Provincia, ministros, jefes de reparticiones administrativas, otras autoridades y numerosa barra. Finalmente, el 18 de abril tuvo lugar la primera sesión ordinaria de la Convención.

Posteriormente, los convencionales demócratas resolvieron hacer así como un *boycot* u obstrucción al funcionamiento de la asamblea, absteniéndose colectivamente de concurrir a las sesiones para imposibilitar la sanción de ciertos proyectos que rechazaban, o a lo menos para no autorizarla con su presencia.

Como no se vislumbra solución alguna tendiente a despojar esta intrincada situación, no son

los menos los que ya proclaman el fracaso definitivo de la Convención santafecina, a pesar de que ahora la mayoría radical de la misma despliegue una actividad inusitada para realizar ella sóla la tarea que pudo compartir con los demócratas, si éstos no hubiesen adoptado la referida actitud [1]. Participamos de la opinión de que ha fracasado la reforma, y vamos a exponer sucintamente nuestros argumentos.

Ante todo, veamos cuál es la naturaleza de esa asamblea y de las que como ella tienen análogo objeto. Este objeto es, precisamente, lo que define la naturaleza de la Convención: si es convocada por la Legislatura *para reformar* la Constitución de la Provincia, no puede llamársele « Constituyente », sino *Convención reformadora*. No importa que el estatuto político de Santa Fé, y algunos de otras provincias, llamen « Convención Constituyente » a tal asamblea, porque los mismos textos alusivos a ésta ponen de manifiesto el error en que incurren. Así, el artículo 140 de la

---

(1) Después de escrito este trabajo los convencionales demócratas concurrieron a las sesiones de la Convención, integrando el *quorum* necesario para que aquélla pudiera funcionar y llevar a cabo, aunque ilegalmente, su cometido.

Constitución santafecina vigente, dice: « Sancionada la necesidad de la *reforma* en los casos previstos por el artículo anterior, ésta se hará por una Convención Constituyente compuesta de diputados elegidos directamente por el pueblo. La Convención se compondrá de un número igual de diputados al de los miembros del poder legislativo », etc. El mismo error de designar con el nombre de « Constituyente » a la asamblea que tiene por objeto *la reforma* de la Constitución provincial cometieron los que redactaron las constituciones de 1890 y 1883; no así los que elaboraron y sancionaron las de 1872, 1863 y 1856, que hablaban de una « Convención especial », la de 1856, o de una « Convención de diputados », las de 1872 y 1863. El concepto y el texto respectivo de las de 1856 y 1863 tienen particular importancia, porque fueron las primeras dictadas en cumplimiento del artículo 5° de la Constitución federal, inmediatamente antes y después de la reforma nacional de 1860, en su caso.

Este artículo 5° de la Ley Suprema de la Nación resuelve toda duda que podría haber acerca de este punto. Al prescribir que « cada Provincia dictará para sí una Constitución », bajo las cinco condiciones enumeradas, refiérese específica-

mente al ejercicio del *poder constituyente* como primera e inmediata expresión de la autonomía provincial. Las asambleas que tuvieron ese objeto previsto y regulado por el artículo 5°, fueron, es incontestable, *constituyentes*; porque su función era crear, fundar, instituir el régimen de gobierno que debían tener las provincias. A pesar de haber sido ampliada por la reforma nacional de 1860 la esfera de acción en que podía desenvolverse el *poder constituyente* de las provincias (en cuanto suprimió el requisito de la revisión y aprobación por el Congreso de la República), aquélla esfera fué siempre limitada en virtud de las condiciones enumeradas por el citado artículo 5° (forma republicana de gobierno, conformidad con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional, afianzamiento de la administración de justicia, del régimen municipal y de la educación primaria). Pero dentro de dicha esfera de acción el *poder constituyente* de las provincias fué pleno, completo en su esencia y en el órgano elegido para expresarlo y darle vida en cada caso. Las asambleas o convenciones que por primera vez dotaron a las provincias de un régimen de gobierno propio, las que por primera vez les dieron constituciones, esas sí que fueron *constituyen-*

tes, cumpliendo lo mandado por el artículo 5° de la Ley Suprema federal.

Constituyente fué la asamblea que dió a Santa Fé la Constitución de 1856, examinada y aprobada por el Congreso de la Confederación según lo dispuesto por el primitivo artículo 5°; lo fué también la Convención que en 1863 elaboró y sancionó una Constitución provincial en concordancia con el texto y los propósitos de la reforma nacional de 1860 a dicho artículo 5°. Todas las demás asambleas que se reunen para enmendar o modificar las primeras constituciones que se dictaron por mandato del citado artículo 5°, todas las que no tienen por objeto crear, fundar o instituir el régimen de gobierno propio de las provincias, no son sino *convenciones reformadoras.* Dedúcense de este concepto sobre la naturaleza de tales convenciones muy importantes consecuencias.

La primera es que la función de tales convenciones está de antemano determinada por el motivo de su convocatoria, y no pueden *ex officio* realizar reforma alguna que no le haya sido indicada por la Legislatura. Este principio, que es jurisprudencia firme en el orden nacional desde que así lo estableció la Convención de 1898, es todavía más inconcuso en el derecho público provin-

cial positivo. La Constitución de Entre Ríos, por ejemplo, en su artículo 277, dispone lo siguiente: «La Convención no podrá comprender en la reforma otros puntos que los especificados en la ley de convocatoria, pero no estará tampoco obligada a variar, suprimir o complementar las disposiciones de la Constitución, cuando considere que no existe la necesidad o conveniencia de la reforma declarada por la ley» (Const. de Tucumán, art. 144; de Santiago del Estero, art. 141; de San Luis, art. 184; de La Rioja, art. 153; de Santa Fé, art. 139).

Otra consecuencia es que las convenciones deben tener una duración limitada, porque no son poderes de gobierno cuyo funcionamiento sea y deba ser permanente. La duración de las convenciones puede ser arreglada por la Constitución de la Provincia o por la Legislatura. En el primer caso la ley fundamental de la Provincia lo dispone terminantemente, por ejemplo, la de Mendoza, en esta forma: «Esta Convención se reunirá diez días después que la asamblea legislativa haya aprobado las elecciones, y procederá a llenar su cometido dentro del término de un año, vencido el cual caducará su mandato» (art. 134; Const. de La Rioja, art. 158; etc.). Otras constituciones

provinciales, fijando también un plazo dentro del cual las convenciones deben desempeñarse, adoptan el sistema de la renovación completa de su personal si no lo hubieran hecho antes de fenecer dicho plazo, por ejemplo, la de San Luis: «Deberá expedirse (la Convención) en un plazo que no exceda de un año, desde el día de la elección de sus miembros, debiendo practicarse nueva elección si transcurrido el año no hubiese cumplido su mandato» (art. 187; Const. de Jujuy, art. 168).

En el segundo caso la Legislatura puede prever y limitar la duración de las convenciones. Es el caso de la de Santa Fé ahora. La Legislatura, en efecto, al convocar la Convención el 26 de junio del año 1920, dispuso en el artículo 3°: «La Convención se instalará en la capital de la Provincia dentro de treinta días después de practicada la elección *y durará noventa días en su mandato,* contados desde aquel en que inicie sus sesiones». Habiéndose vencido con exceso ese plazo de tres meses establecido por la Legislatura para la duración de la asamblea encargada de reformar la Constitución santafecina, la cuestión promovida es si tal asamblea ha caducado legalmente y si, por consiguiente, lo que haga ahora adolece de nulidad. No hay que olvidar que la Cons-

titución de Santa Fé, a diferencia de las de Mendoza, La Rioja y algunas otras, nada dice al respecto.

¿Ha podido, pues, la Legislatura santafecina limitar la duración de la Convención reformadora? « En los Estados Unidos — observa Varela en su « Plan de reformas a la Constitución de Buenos Aires », p. 935 — no se ha limitado el término que debe durar el mandato de las convenciones, aún cuando se ha limitado el de las legislaturas ordinarias. Pero ésto no ha sido necesario allí. En las muchas y repetidas investigaciones que he hecho no he encontrado una sóla Convención que haya excedido en un año la duración de sus funciones, y este término, demasiado largo de ordinario, ha tenido siempre como justificación una causa extraordinaria ». Pero la precedente observación del señor Varela, a quien con frecuencia se cita, podría interpretarse como una negación de la teoría americana de que la Legislatura puede subordinar a la Convención a las reglas que crea oportunas y convenientes. J. A. Jameson, en su grande obra *Constitutional Conventions* (ed. 1887), plantea la cuestión de si la Legislatura de un Estado puede obligar a aquéllas a semejantes reglas, y la resuelve afirmativamente: « Concedien-

do, pues — dice — que la Legislatura puede por sus leyes obligar a una Convención, sólo queda determinar en qué medida puede hacerlo, y respecto de qué cosas. En cuanto a la extensión de sus poderes debe decirse que ellos son exactamente correlativos con lo que es necesario para la seguridad pública, de la cual el cuerpo legislativo es constitucionalmente responsable; por lo tanto, ella puede prescribir todo lo que una prudente previsión le sugiera como necesario para el bienestar del Estado... Pero aunque una Legislatura tenga el derecho constitucional, a su discresión, de prescribir la extensión de los deberes de la Convención que convoca, se consideraría desatinado obstaculizar, mediante rigurosas limitaciones, a un cuerpo que, si reune para lo más, debe reunirse para cualquier propósito racional, y que, en general, no podría desempeñar su cometido si su tarea fuera detallada demasiado minuciosamente de antemano por las disposiciones imperativas de la ley» (§ 379). Jameson agrega que únicamente tres convenciones (una en Georgia, 1789; otra en Illinois, 1862, y otra en Pensylvania, 1882), entre todas las que ha estudiado, «se aventuraron a desobedecer las reglas prescritas

por la Legislatura, o a desatender o evadir las limitaciones establecidas» (§ 382 *c)*.

Es verdad que en los estados de la Unión norteamericana las convenciones constitucionales no tienen el mismo carácter que entre nosotros, porque allá no hacen más que elaborar las enmiendas que después serán sometidas al voto directo de los ciudadanos *(referendum)*, mientras que las convenciones de las provincias argentinas no sólo elaboran las enmiendas sino que las sancionan por sí mismas sin más trámites. El *referendum* popular no ha tomado carta de naturaleza en nuestro país, excepto en la Provincia de Buenos Aires y nada más que en forma de consulta sobre la oportunidad de la reforma constitucional. Parece que no estamos preparados todavía para adoptarlo del todo. Pero esa diferencia que hay entre las convenciones norteamericanas y las nuestras no es bastante para negar su debida aplicación a la doctrina de Jameson y otros autores en lo tocante al derecho de las legislaturas para regular el funcionamiento de dichas asambleas, si no lo ha hecho de antemano la Constitución provincial, como es el caso de Santa Fé. Y no se diga que si el funcionamiento de la Convención no está arreglado por la Constitución ello deberá inter-

pretarse en el sentido de que se ha querido eximirlo de toda norma legal, porque semejante conclusión sería contraria a los principios y a los fines que sustentan la existencia de las legislaturas. Puede afirmarse, más vale, que el silencio de la Constitución provincial significa poner todo lo que atañe a ese asunto en manos del poder legislativo, para arreglarlo, con sabiduría y previsión, conforme a las exigencias variables de los intereses públicos. Esta facultad de la Legislatura está así comprendida en la fórmula que sintentiza sus *poderes implícitos,* concebida en los siguientes términos por las constituciones: « Dictará todas aquellas leyes necesarias para el mejor desempeño de las anteriores atribuciones (las enumeradas) y para todo asunto de interés público y general de la Provincia, cuya naturaleza y objeto no corresponda privativamente a los poderes nacionales » (Const. de Buenos Aires, art. 99, inc. 16; Entre Ríos, art. 124, inc. 33; Corrientes, art. 109, inc. 30; Tucumán, art. 67, inc. 23; Córdoba, art. 83, inc. 19; Santiago del Estero, art. 61, inc. 21; Mendoza, art. 50, inc. 15; Salta, art. 94, inc. 14; San Juan, art. 71, inc. 1°; Catamarca, art. 105, inc. 33; San Luis, art. 55, inc. 27; La Rioja, art 65, inc. 24 y Jujuy, art. 78, inc. 22. La Constitución de Santa

Fe es la única que no menciona expresamente estos poderes implícitos de la Legislatura (lo que deja sospechar que sus autores no conocían bien el Derecho Constitucional) ; mas no es posible pensar que la Legislatura no los tenga, pues son inherentes a todo poder legislativo en nuestro país como en Estados Unidos.

Como dice Cooley en su obra *Constitutional Limitations* (1903), «hay dos reglas fundamentales por las que puede medirse la extensión de la autoridad legislativa de un Estado: 1ª Al crear un departamento legislativo y conferirle el poder correspondiente, el pueblo ha entendido que le concedía un poder tan íntegro y completo como el que puede ejercer — porque le pertenece — el poder soberano del Estado, sujeto solamente a las limitaciones y restricciones contenidas en la Constitución de Estados Unidos. Del departamento legislativo no ha hecho una agencia principal para el ejercicio de poderes legislativos específicamente definidos, sino que se le ha entregado la facultad general para hacer leyes a discreción ». « 2ª La creación de este departamento no lo autoriza para ejercer funciones ejecutivas o judiciales, excepto en aquellos casos, consagrados por la costumbre parlamentaria, en que son incidentales, necesarias

y adecuadas al desempeño de la autoridad legislativa, o cuando la misma Constitución pueda permitirlo expresamente para determinadas circunstancias» (p. 126|7).

No puede controvertirse, pues, el derecho con que la Legislatura santafecina sancionó la ley del 26 de junio del año 1920, reglamentando el funcionamiento de la Convención convocada para reformar la Constitución de la Provincia. Breve o como sea el plazo que se le prescribió para realizar la función que le estaba encomendada, el vencimiento de aquél sin que la Convención haya dado término a la tarea implica su caducidad, y así acaba de declararlo el senado. Esta es la verdadera doctrina constitucional.

Sobre el veto a la nueva Constitución de Santa Fe

«Ante la explicable expectativa producida por el veto del P. E. a la nueva Constitución de la Provincia de Santa Fé, acto que ha originado, en toda la República, y muy especialmente en la Provincia en la cual se ha producido el conflicto, polémicas encaminadas a descubrir si esta actitud del P. E. se halla o no encuadrada en las reglas y precedentes jurídicos que delimitan y es-

tablecen las facultades de los poderes públicos, hemos creído necesario aportar nuestro concurso, valiéndonos, para ilustrar a nuestros lectores, de autorizadas opiniones.

Entre las personas cuya opinión hemos solicitado, se encuentra el reputado constitucionalista, doctor Juan A González Calderón, catedrático de la Facultad de Derecho y autor de importantes obras jurídicas.

Nuestra conversación con este distinguido jurisconsulto puede sintetizarse en lo siguiente:

—¿Qué validez tiene una Constitución como la novísima de Santa Fe, hecha fuera del término que para ello fijó la respectiva ley?

—El doctor González Calderón empezó recordándonos que de este tema del funcionamiento de la Convención santafecina se había ocupado ampliamente en una colaboración que publicó en *La Prensa* el día 10 de Julio del corriente año. En esa colaboración, nos dijo, he sostenido la tesis de que la Legislatura provincial ha estado constitucionalmente capacitada para reglamentar el funcionamiento de aquella Convención. Por lo tanto, sobre este punto no tengo nada que agregar ahora, a no ser que mi convencimiento es aún mayor, si ésto es posible, respecto de la fuerza de la argumentación jurídica a que me he referido.

Cuando se establece y adopta un principio o doctrina jurídica deben admitirse las consecuencias que virtualmente comprende. Si la Legislatura ha podido fijar normas para el funcionamiento de la Convención reformadora, es lógico, pues, que todo lo que haya hecho esa

Convención, violando dichas normas o disposiciones legales, deba ser completamente nulo.

—¿Cree usted, que un P. E. puede vetar una Constitución?

—De ningún modo puede hacerlo, y, si lo pretendiera, cometería un intolerable abuso de su poder, y tal veto no tendría alguna legitimidad Los precedentes, la doctrina de los autores y la jurisprudencia concuerdan en ésto.

Con motivo de haberse agregado a la Canstitución norteamericana, en 1798, la enmienda 11ª, sostúvose, en el caso de «Hollingsworth *versus* Virginia», que esa enmienda no había sido debidamente adoptada, porque no fué sometida a la firma del Presidente de la República pero la Corte Suprema Federal, por unanimidad de opiniones, declaró que no era necesaria la firma del Presidente, de lo que se desprende que no podía el P. E. vetar la reforma constitucional.

Además, tenemos este argumento de alta filosofía política: si un P. E. pudiese vetar una Constitución o una reforma parcial, el ejercicio del poder constituyente o el poder de modificar las instituciones políticas en vigor no estaría en manos del pueblo o en las de sus representantes directos y genuinos, sino en manos de un sólo hombre, lo que repugnaría a los más elementales principios y bases de la democracia.

—¿Qué recurso de orden legal tienen los constituyentes para dejar sin efecto el veto?

—Ninguno. La Convención de Santa Fe no ha debido

ser llamada «constituyente» sinc constitucional, porque así lo fué solamente, como lo demostraré en mi citada colaboración publicada en *La Prensa*.

Los miembros de aquella corporación terminaron su cometido el dia mismo señalado por la ley de convoca. toria, y como ex miembros de esa Convención no tienen ahora recurso alguno de orden legal para dejar sin efecto el pretendido veto del Gobernador.

—¿Puede una Constitución de Provincia tocar el asunto del patronato, en discordancia con la forma en que lo encara la Constitucion nacional?

—No poseo en este momento un ejemplar ó copia de la reforma, y por consiguiente, no me encuentro habilitado para opinar fundadamente sobre esta cuestión. Creo necesario advertir, sin embargo, que se incurre en un gravísimo error al afirmar que la Constitución argentina impone a las provincias, inexcusablemente, el sostenimiento del culto católico; siendo que sólo obliga a ello al «gobierno federal» (articulo 2º), y las provincias, si bien contribuyen como tales a formarlo, no son gobierno federal.

Una simple lectura del artículo 5º de la Constitución, donde se enumeran los requisitos a que deben subordinarse las constituciones provinciales, para merecer la garantía federal, revela que entre esas condiciones no se encuentra de ningún modo la obligación de sostener el culto católico.

Claro está que al Gobernador de una Provincia cuya Constitución no estableciera el sostenimiento del culto

católico, no le sería fácil ejercer los derechos que se derivan del vicepatronato, porque se entiende que estos derechos son consecuencia de aquéllo, mientras el Congreso no sancione la ley sobre la materia en uso de un poder que le ha delegado de modo exclusivo la Constitución federal, (art. 67, inc. 19). Apoyándose en dos antecedentes históricos conocidos, la Réal Cédula de intendentes, de 1782, y un decreto del gobierno de la Confederación, de 1855, algunas constituciones provinciales (Buenos Aires, Tucumán, Salta, La Rioja y Jujuy, y otra que no recuerdo ahora), han conferido a sus respectivos gobernadores el ejercicio del vicepatronato. Lo han hecho en virtud de un poder preexistente e inherente de la autonomía provincial, pero no es forzoso que lo hagan, como que no están obligadas a poner en función todos y cada uno de los poderes concurrentes o exclusivos que conservan (art. 104 de la Constitución nacional).

Si más adelante el Congreso dictara una ley general para arreglar el ejercicio del patronato en toda la Nación (art. 67, inc. 19), y encomendase a los gobernadores el vicepatronato, es verdad que habría una seria dificultad de hecho si las constituciones provinciales o algunas de ellas no protegieran el culto católico, por su parte; mas no habría en ello una incompatibilidad estrictamente constitucional. Los gobernadores, en tal supuesto, serían, como lo son siempre, «agentes naturales del gobierno federal, para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación» (art. 110). Además, y como lo dijo en el Congreso constituyente el diputado Gutiérrez,

miembro informante de la comisión redactora del proyecto, las obligaciones emergentes del derecho de patronato «no han de desempeñarse con la fe, sino con la razón».

Aunque soy católico, no me es lícito llegar a otras conclusiones desde el punto de vista de la interpretación jurídica de la Constitución, en que me he colocado.»

La Razón, Septiembre 5 de 1921.

IX

La crisis de las legislaturas provinciales

Como si hubieran sido contaminados por el ejemplo antidemocrático del actual presidente de la República, quien tiene muy en menos al Congreso en cuanto prescinde sistemáticamente de su cooperación constitucional y necesaria en el estudio y solución de los más importantes asuntos políticos, internacionales, económicos, financieros y sociales, los gobernadores de las provincias acentúan ahora la tendencia a desembarazarse de las legislaturas para obrar más expeditivamente en sus funciones y en la realización de sus planes políticos. Las legislaturas, como órganos representativos de la opinión pública, son colocadas, por el «ejecutivismo» imperante, en un plano inferior de subordinación al que se cree un-

gido por la voluntad popular para *mandar* en la Provincia, para ejercer *el gobierno* de ella, cuando no para llevar a cabo — tal cual lo ha creído el Presidente — una misión sobrehumana de « reparación moral y política ». Este concepto anacrónico de lo que es la posición o la esfera de las atribuciones del poder ejecutivo, si bien tiene hondas raíces en la lejana época de nuestra gestación institucional, hace crisis en los días que vivimos y amenaza adquirir caracteres excepcionalmente graves, porque si el pueblo de todas las provincias consintiera que los gobernadores se alzaran con la suma del poder público en detrimento de la existencia y posibilidad funcional del poder legislativo, no quedaría ni sombra de la forma republicana de gobierno que adoptamos e implantamos en el país a costa de una labor secular y cruenta.

Los gobernadores que clausuran las cámaras legislativas porque no se expiden conforme a sus caprichos e intereses políticos, o porque, esfumándose, no les dejan libre el campo de sus maniobras electorales, erígense en jueces ilegítimos de aquellos cuerpos representativos de la voluntad popular, no obstante haber sido instituídos estos últimos por la Constitución para ser, precisamen-

te, los jueces de los gobernadores. La prepotencia del poder ejecutivo provincial es tanto más repugnante cuanto que las constituciones locales han tenido en mira fundamentar sobre sólidas bases la existencia y el funcionamiento autónomo de las legislaturas en frente del poder ejecutivo; de donde resulta que las extralimitaciones y abusos de un Gobernador en el ejercicio de su cargo son siempre sucesos escandalasos por demás y en todo caso perjudiciales para el progresivo desarrollo de nuestras instituciones políticas.

En efecto; todas las constituciones provinciales — apartándose sabiamente del injustificable sistema funcional que la Constitución de la República determina para el Congreso — todas han dotado a las legislaturas de plenas prerrogativas y derechos inalienables para defenderlas de los desmanes del ejecutivo que afectaran su independencia y su decoro. Así, en vez de conferir al ejecutivo exclusivamente la facultad de prorrogar las sesiones de las cámaras — como desacertadamente lo hace la Constitución federal — las de las provincias, si bien no niegan a aquel poder dicha facultad, reconócenla también a las mismas cámaras como un derecho incontrovertible y esencial a su existencia y al expedito desempeño de

sus atribuciones. Porque los constituyentes de las provincias, temerosos de los extremos a que podía conducir la unipersonalidad y vigorosidad del ejecutivo, propusiéronse, sin duda, evitarlos, dando a las legislaturas más influencia política y gubernamental en la dirección y manejo de los asuntos públicos, más eficiente control sobre la conducta del Gobernador y mayor suma de poderes, para que el pueblo, al intervenir frecuentemente en su composición, tuviera en ellas el órgano genuino de su voluntad soberana. Los que han concebido y redactado las constituciones de nuestras provincias han pensado tal vez, como lo aconsejan reputados autores norteamericanos, que hay muchas razones por las cuales la preeminencia del poder legislativo es ventajosa a las instituciones republicanas: «El gran número de personas a quienes se encarga el poder legislativo — observa Putney — hace más difícil cualquier acción abusiva, y, en general, la corta duración del mandato legislativo tiende también al mismo objeto. Además, agrega, la discusión pública que generalmente existe en los cuerpos legislativos y el largo tiempo que transcurre antes de tomarse una decisión final, habilita a la opinión pública para manifestarse en contra de cualquier tentativa de

abuso del poder. Cualquier usurpación de poder de parte del legislativo está refrenada por la exigencia de dos tercios de votos para que pueda ejercer sus funciones supremas: esto es, para la sanción de una medida a pesar del veto del ejecutivo, o el juicio político a un funcionario público ».

Han querido, pues, las constituciones provinciales argentinas que las legislaturas estuviesen exentas de la coacción y la influencia enervantes del Gobernador, al asignarles prerrogativas y derechos tan importantes como los que, por ejemplo, menciona la de Corrientes en sus artículos 91, 92 y 109, inciso 8° (que concuerdan con los arts. 64, 65 y 83, incs. 13 y 14, de la de Córdoba, y con preceptos análogos de otras constituciones). Las legislaturas « abren y cierran sus sesiones ordinarias y extraordinarias por sí mismas, reunidas en asamblea y presididas por el presidente del senado », debiendo en el primer caso concurrir el Gobernador a dar cuenta del estado de la Provincia, « e invitado en el segundo para mayor solemnidad del acto » (« únicamente por atención y para mayor solemnidad del acto », dice la Constitución de Córdoba). Las sesiones pueden ser prorrogadas por sanción de las mismas cámaras,

las que también pueden ser convocadas extraordinariamente por alguno de sus presidentes a solicitud escrita de una cuarta parte de los miembros de cada una de ellas. Y como prueba demostrativa del designio constitucional de preservar los poderes más característicos de las legislaturas, las referidas constituciones facúltanlas para « proceder a sancionar el presupuesto general de gastos tomando como base el vigente si el poder ejecutivo no presentase el proyecto antes del último mes de sesiones ordinarias ».

Daríamos a este artículo proporciones inadecuadas si nos propusiéramos mencionar todos los textos que ponen de relieve la intención de las constituciones provinciales de cimentar y asegurar el funcionamiento libre y eficaz de las legislaturas, como poder independiente y armónico, con respecto al ejecutivo; pero creemos que no es preciso hacerlo, porque no podrá controvertirse que es condición esencial y *sine qua non*, en todas partes donde se haya adoptado la forma republicana de gobierno, la existencia de un poder legislativo autónomo, con derechos y prerrogativas suficientes para que sea real y verdadero exponente de la soberanía popular. Pero sucede hoy que los gobernadores, sintiéndose incómodos por

la vecindad de las legislaturas, no pierden oportunidad de deshacerse de ellas. Entre todos, el Gobernador de San Juan es quien ha llevado más lejos ese propósito, cometiendo actos inconcebibles en una democracia que, como la nuestra, se precia de haber logrado su completo desarrollo. La Historia Constitucional de la República algún día recordará avergonzada los terribles gestos y mandobles del Gobernador sanjuanino contra la Legislatura y el poder judicial, como dolorosas revivíscencias de las hazañas caudillescas de Felipe Ibarra o de Juan Bautista Bustos, en el caótico año XX. Ya nos íbamos olvidando, felizmente, de esa remota época y de los ejecutivos que empañaban la majestad de la justicia con atropellos a mansalva contra los magistrados encargados de administrarla por mandato de la Constitución y de las leyes; pero el caso de San Juan especialmente, el de Tucumán y otros, nos muestran que el progreso de la cultura cívica y política en el país no ha podido aún consolidarse del todo. Los úcases fulminatorios del Gobernador de San Juan, por los que se desconocen a la Legislatura sus derechos y atributos más primordiales y al poder judicial la garantía indispensable de la inamovilidad e independencia de sus miembros; la ocupa-

ción del recinto de las cámaras por fuerzas policiales en ésta o aquella Provincia, todo eso nos trae a la memoria la actitud famosa de Juan Felipe Ibarra, en 1820, cuando hizo penetrar sus soldados en la Sala Capitular para sacar en ancas de sus corceles a los osados representantes que no quisieron reelegirlo Gobernador!

El principio de la separación y armonía de los poderes y la inamovilidad de los jueces, con la base fundamental de la soberanía popular, son las columnas miliarias que señalan las más grandes conquistas políticas en la historia contemporánea en las jornadas más brillantes que han realizado los pueblos para el ideal de gobernarse a sí mismos en libertad y orden constitucional. Vulnerar dichos principios inherentes al régimen republicano-representativo, con actos como los referidos, es conspirar contra las instituciones del país, propender a su desprestigio y ultrajar la dignidad del pueblo que las ha establecido.

Se observará, por otra parte, empero, que las legislaturas provocan tales situaciones violentas por su tendencia a prevalecer sobre el Gobernador, con objeto de contralorear su conducta pública y fijar rumbos a la política del Estado. Ya nos ocuparemos en otra oportunidad de ésto; en-

tretanto, tomamos nota de la mencionada observación, y hacemos constar, desde luego, que ello es un hecho inevitable en todas partes, por cuanto deriva de la propia naturaleza y de la composición de los cuerpos representativos, al punto de que ese hecho ha sido aceptado y legitimado por la Constitución del Estado en los países que tienen gobierno parlamentario, y en el orden provincial, particularmente, por todas las democráticas colonias inglesas (provincias australianas, canadienses y sud-africanas). Y no se diga que las constituciones de los estados norteamericanos, al limitar la duración de los períodos legislativos (algunas solamente autorizan períodos bi-anuales) nos dan un ejemplo de la conveniencia que habría en hacer otro tanto en nuestras provincias para que el ejecutivo pudiera obrar sin las trabas o dificultades que le crea el funcionamiento ininterrumpido de la Legislatura; pues replicaríamos que, estando nosotros todavía muy distantes del grado de perfeccionamiento alcanzado por las costumbres políticas norteamericanas, sería peligrosa toda innovación o procedimiento que robusteciera aún más al ejecutivo, aparte de que allá, en la gran República, al restringir los poderes de las legislaturas y limitar los períodos de sus sesio-

nes, no se ha acrecentado el poder del Gobernador (que no es sino el principal entre numerosos funcionarios administrativos elegidos en los comicios), sino que se ha dado más vitalidad al poder del pueblo, el cual expresa sus aspiraciones y defiende sus intereses por medio del *referendum*, institución para cuyo ejercicio nuestras provincias no están todavía capacitadas.

En el régimen político argentino el departamento legislativo debe tener necesariamente todos los atributos, derechos y prerrogativas que le corresponden como órgano natural e inmediato de la soberanía del pueblo. El electorado y los gobernantes deben contribuir de consumo a elevarlo a un alto nivel de prestigio, respetabilidad y decoro, porque en el poder legislativo las libertades públicas encontrarán siempre un baluarte que las defienda de las demasías del poder que dispone de la fuerza material mientras el pueblo no arbitre y afiance otras instituciones más valederas a ese efecto. Las deficiencias que se advierten en el funcionamiento de las asambleas representativas no pueden ser corregidas con actitudes belicosas de los gobernantes, ni con la pasividad de un electorado que las tolera, sino mediante la selección cuidadosa de los individuos que las

componen, porque la autoridad moral y el ascendiente público de una corporación no es más, al fin y a la postre, que el reflejo de las cualidades personales de sus miembros.

X

La cuestión salteña

¿Puede un Gobernador de Provincia declarar la caducidad de la Legislatura y convocar a elecciones, en consecuencia, para constituir otra? He aquí el punto central de toda la cuestión salteña que ahora está debatiéndose en el Congreso. El decreto del Gobernador Castellanos declarando la caducidad de la Legislatura no tiene precedentes en nuestra Historia Constitucional contemporánea, si no estamos equivocados, por lo cual es conveniente y necesario examinar la situación que aquél ha promovido, a la luz de la doctrina y de la filosofía política, desde esta cátedra popular de « La Prensa », para suministrar a nuestros lectores algunos elementos de juicio a fin de que puedan formarse un criterio exacto acerca de dicha

cuestión. Recordemos, desde luego, ciertos hechos o sucesos principales entre los muchos que han contribuído a ocasionar la actual crisis institucional en Salta.

Ya en las postrimerías del año próximo pasado el primer mandatario de ese Estado puso de manifiesto que no estaba debidamente compenetrado de la mejor doctrina constitucional en cuanto a su posición, como Gobernador de una Provincia, respecto de los poderes federales y de sus colegas de las demás, con motivo del telegrama-circular que a éstos últimos dirigió, con fecha 6 de diciembre, requiriéndoles « únicamente un pronunciamiento de carácter doctrinario » sobre la tesis que informaba al decreto presidencial de intervención en Tucumán. Creía entonces el señor Castellanos que el concepto por él profesado sobre la autonomía de las provincias y el deber inexcusable de salvaguardar los principios que le sirven de base, autorizaban y explicaban el procedimiento de examinar con criterio legal la procedencia y legitimidad de la aludida intervención, « que por los fundamentos con que ha sido decretada importa una amenaza a la soberanía de los Estados y un peilgro para el orden constitucional de la República ».

Tal fué el primero y probablemente el más grave de todos los errores doctrinarios que ha cometido el gobernante salteño durante su agitado período trienal, y si ahora recordamos ese grande error no es, sin duda alguna, para fustigar a quien lo sostuvo con la entereza de su conocido carácter cívico y con la buena fe que deriva de una honda convicción, sino para señalarlo como antecedente de otros equivocados conceptos relativos a la extensión y límites de sus poderes constitucionales. Los gobernadores de las demás provincias, naturalmente, excusáronse de evacuar la comprometedora encuesta. No faltó, claro está, alguno que aprovechara de la ocasión para declarar lo que no se le preguntaba, pero que le convenía: « me he adherido públicamente — dijo el Gobernador de Catamarca — a la política del señor presidente, doctor Irigoyen, conceptuándola altamente benéfica y patriótica para las instituciones del país, como entiendo que hizo V. E. al recibirse del cargo de Gobernador de esa Provincia », y seguían las laudatorias al presidente. El Gobernador de Córdoba, doctor Núñez, dijo en cuatro substanciosas líneas todo lo que podía decirse, como síntesis de la verdadera doctrina: « Los gobernadores no afectados carecemos de facultades para

juzgar en actos o documentos oficiales, y aunque sea en un análisis doctrinario, la conducta del gobierno nacional; al Congreso incumbe pronunciarse como único juez en el asunto ». Adujo, por su parte, una razón más, y muy valedera, el Gobernador de Corrientes: « el gobierno de Corrientes — dijo — carece de facultades constitucionales para tomar ingerencia alguna en los asuntos administrativos, políticos o institucionales de las demás provincias ». Y finalmente, el de Entre Ríos expresó que, « colocándose en el supuesto extremo de que se menoscabara de alguna manera la autonomía local, no habría de limitarse a formular declaraciones doctrinarias, pues, velando por la soberanía del pueblo, cuyo ejercicio desempeña con los poderes legislativo y judicial, cumpliría el deber inexorable de oponerles todos los recursos jurídicos y materiales, aparejados a la existencia constitucional del Estado que administra ».

Este primer error del Gobernador Castellanos provino de su desconocimiento de la estructura institucional argentina, y si bien es cierto que no tuvo ninguna trascendencia práctica, será mencionado en lo sucesivo por los autores como una efímera subversión del concepto uniformemente

admitido sobre la naturaleza de nuestro régimen político, así como se citan en los comentarios a la Constitución norteamericana las famosas resoluciones de Virginia y de Kentucky (1798-99), por las cuales las legislaturas de estos dos estados pretendían nulificar las leyes sobre sedición y sobre extranjeros que había sancionado el Congreso federal, so pretexto de que usurpaban poderes inherentes y reservados de las autonomías estaduales. Quizá el Gobernador de Salta dejóse influenciar por la ya descalificada actitud del gobierno de Buenos Aires en 1861, cuando éste se creyó con derecho para protestar contra los procederes de la intervención que el gobierno federal envió a la Provincia de San Juan, sublevada por el doctor Aberastain; pero pudo también el señor Castellanos recordar aquella nota con que contestó al gobierno porteño el ministro del Interior de la Confederación, don José Severo de Olmos, en la que decía: «Los gobernadores de Provincia, en calidad de tales, no pueden censurar los actos del gobierno nacional, ni discutir sobre ellos sino en la parte que tenga relación inmediata y directa con los derechos peculiares de sus respectivas provincias. El único juez de tales actos es el Congreso nacional, donde, por nuestra Constitución,

no sólo se halla representado el pueblo con arreglo a su censo, sino también la soberanía de Provincia. V. E. comprenderá — agregaba — que, si el gobierno nacional admitiese al de V. E. para la discusión de los hechos referidos, no podría negarse a aceptar la de todos los gobernadores de las demás provincias; entonces, podemos suponer que en éste, como en todos los casos, las opiniones serán divergentes, y si cada cual hubiera de protestar a favor de la suya exclusivamente, ni quedaría en pie la autoridad nacional, ni habría jamás solución posible. El Congreso nacional no tiene tales inconvenientes. Es el único juez del Presidente, el único que puede constitucionalmente representar al pueblo argentino».

Así como el mandatario salteño no comprendió con exactitud, en la referida emergencia, el papel que incumbe desempeñar a un Gobernador de Provincia, según la Constitución nacional, respecto de los poderes federales y de sus colegas de las demás provincias, tampoco comprendió debidamente cuáles son los límites que circunscriben sus funciones dentro de su propio Estado respecto de los otros poderes creados por la Constitución local. Y llegamos ahora al punto central de la cuestión que se discute en el Congreso: la caducidad de la

Legislatura de Salta, « decretada » por el Gobernador, el 31 de enero del corriente año. No ha sido impugnada la afirmación que se hizo en ese decreto de que las cámaras no se reunían desde hacía más de un año, sino al contrario, ratificada de varios modos. Esta larga paralización en el funcionamiento de la Legislatura, completamente ajena a la voluntad del Gobernador, sirvió de fundamento primordial al citado decreto, uno de cuyos párrafos más interesantes descorría el velo que ante la opinión pública ocultaba el verdadero motivo de tan insólita holganza legislativa: provocar la intervención del gobierno federal en la Provincia. El señor Castellanos, en su decreto, consideró que estaban desiertas todas las bancas de la Legislatura, y por ello convocó al pueblo a elecciones generales de diputados y senadores, para el día 6 de marzo; más él arguyó que ésto « no es una disolución de las cámaras, porque habiendo desaparecido ellas por motivos de hecho, no puede disolverse lo que ha cesado de existir en la realidad ». A renglón seguido, sin embargo, agregó que el poder ejecutivo no produciría acto alguno de fuerza, para ocupar el recinto de la Legislatura, en caso de que, a consecuencia de este decreto, « determinaran reunirse para ejercer

a última hora, con o sin derecho, el mandato incumplido durante todo un período legislativo». Posteriormente (18 de febrero) el ejecutivo reiteró la anterior declaración, cuando la minoría de la cámara de diputados le demandó el auxilio de la fuerza pública para compeler a los inasistentes; pero en esta oportunidad explicó el alcance de su promesa el Gobernador, diciendo que «si se restablece el funcionamiento, no de una cámara, sino de la Legislatura, habrá desaparecido la causa en virtud de la cual el poder ejecutivo resolvió reorganizarla totalmente en comicios generales».

Los sucesos ulteriores al decreto de caducidad son conocidos. Realizáronse las elecciones de renovación, a las que concurrió únicamente el partido oficialista, y el 26 de mayo el Gobernador leyó su mensaje inaugural ante las nuevas cámaras reunidas en asamblea, en número de quince senadores y diez y ocho diputados.

Las cámaras que el decreto declaró caducas dan ahora, por su parte, señales de vida. A fines de mayo reunióse el senado y resolvió, por unanimidad de votos, solicitar a los poderes nacionales la intervención federal, y ha intentado substanciar el juicio político al Gobernador.

La nueva Legislatura — llamarémosla así — sanciona leyes de trascendencia evidente, como la que inicia la reforma constitucional, la de emisión de bonos que compromete el crédito y la responsabilidad de la Provincia; presta acuerdo el senado para el nombramiento de jueces y la cámara de diputados enjuicia a otros; y según informa un telegrama publicado ayer ha comenzado ya el escrutinio de las elecciones de Gobernador realizadas el 7 del mes pasado.

Salta tiene, pues, dos legislaturas, en vez de la «huelguista» cuya innocuidad dió motivo al decreto del 31 de enero que la declaró caduca. Tener dos legislaturas es demasiada rumbosidad para un mismo Estado, y es una situación anómala que no puede ser arreglada sino por una intervención federal inmediata [1].

El Gobernador no ha podido decretar la caducidad de la Legislatura provincial sin cometer un acto inconstitucional y nulo. Buscando apoyarse, aunque fuese a medias, en algún texto de la Constitución local, pensó que del artículo 83 podría deducir un argumento para cohonestar su actitud con una razón más aceptable que la muy discutible

(1) Poco después fué intervenida la provincia por el gobierno federal.

razón de Estado, a la que es tan afecto el actual presidente de la República para justificar sus demasías. Invocó el Gobernador, en efecto, el artículo 83 de la Constitución salteña, por el cual « ninguna de las cámaras podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin acuerdo de la otra », y el artículo 92, que faculta a cada cámara para declarar cesante a cualquiera de sus miembros, con dos tercios de votos, « por inasistencia notable ». Como se ve, ninguno de estos dos artículos tenía ni la más remota aplicación en el caso por simple decreto del Gobernador, quien se cuidó bien, por supuesto, de mencionar el artículo 34, porque aquí hubiese encontrado una barrera infranqueable para consumar su medida de fuerza contra la Legislatura: « Los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les han sido conferidas por esta Constitución, ni atribuir al poder ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas por ella ».

En vano sería buscar en la Constitución de Salta una cláusula que expresa o implícitamente autorizara al Gobernador para decretar la caducidad de la Legislatura, ora por la causa que dió origen al decreto del 31 de enero, ora por cualquier otra que pueda imaginarse. Semejante po-

der no lo tiene, no puede tenerlo, ningún gobernante argentino, y el día que se tolerara o reconociera como legítimo el pueblo perdería toda esperanza de tener gobiernos limitados, responsables y equilibrados. El decreto que comentamos, bajo las apariencias o formas externas que su autor le dió, oculta una verdadera y real disolución de la Legislatura a plazo fijo, que era la fecha determinada para las elecciones generales de renovación. Diferénciase de otros decretos del mismo género en que no dispone la ocupación inmediata del recinto legislativo con un piquete de policías, sino con otras personas investidas de representación parlamentaria por una fracción del pueblo fuera del término señalado por la ley. Salta no ha presenciado, en verdad, el espectáculo bochornoso que vieron los ciudadanos de Tucumán, de San Juan y de otras provincias en tiempos no lejanos, cuando sus gobernadores pusieron fuerzas armadas en las puertas de las legislaturas para impedir de todas maneras la entrada a diputados y senadores; pero ha asistido a la substitución de una Legislatura por otra, mediante un decreto inconstitucional de caducidad y desvalidas elecciones de renovación. Se ha dado el caso que Estrada llamaba « monstruoso », de que

el ejecutivo disuelva su propio tribunal, y eso importa, según el mismo maestro, la irresponsabilidad de aquel poder y de sus ministros.

Careciendo de fundamentos constitucionales para legitimar su decreto de caducidad, el Gobernador de Salta invocó la teoría del *plebiscito,* puesta en moda por el actual presidente de la República; y esa teoría, en este caso como en todos, no sirve más que para realzar la arbitrariedad del acto realizado. Podrá proclamarse la nobleza de las intenciones que movieron al señor Castellanos cuando firmó su decreto, mas debe reconocerse al mismo tiempo que no estuvo feliz al abonarlo con dicha teoría. Esta teoría, es necesario repetirlo siempre, no encuadra en nuestro régimen político, es, precisamente, su negación más completa. El plebiscito no es fuente de poderes de gobierno, ni puede invocarse para legitimar actos prohibidos por la Constitución y las leyes. Los comicios convocados por el mandatario salteño a fin de substituir por otra a la Legislatura existente, no sólo no son «plebiscito», sino que ni siquiera son «comicios legales»; y ni como «plebiscito» ni como «comicios legales» pueden ser la fuente del poder legislativo provincial.

Justifícase la disolución de la Legislatura por

el ejecutivo en las provincias del Canadá o en Nueva Zelandia, por ejemplo, pues éstas tienen gobierno de gabinete; pero en las provincias argentinas eso es inconcebible. No puede un Gobernador someter al pueblo un conflicto que tenga con la Legislatura, porque « el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución » (Const. federal, art. 22), y porque el régimen de las provincias es, y debe ser, *representativo-republicano,* « de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional » (art. 5°).

Inútilmente háse esforzado, pues, en el reciente debate habido en la cámara nacional, un diputado al pretender negar que el decreto del señor Castellanos no importaba una disolución de la Legislatura. La disolución fué claramente decretada a plazo fijo, y si no fuera así entendida una medida como la que tomó desacertadamente el mandatario salteño quedaría admitido el peligrosísimo precedente de que los poderes ejecutivos pueden desembarazarse de las legislaturas mediante el sencillo procedimiento de declarar por decreto que no existen, porque en su criterio personal no funcionan con estricta regularidad. O lo que es lo

mismo: que en lugar de ser la Legislatura juez del Gobernador, éste lo sería de ella.

Bien ha hecho la cámara de diputados en aprobar el proyecto de ley que dispone la intervención federal en Salta. La crisis institucional porque atraviesa esa Provincia no tiene otra solución.

XI

La Legislatura tucumana y la intervención federal

(¿Puede actuar el poder legislativo de una Provincia con el interventor federal?)

En Tucumán el presidente del senado y el vicepresidente de la cámara de diputados, en ejercicio de la presidencia este último, convocaron a las respectivas cámaras a celebrar sesiones ordinarias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución provincial, que dice así: « Las cámaras se reunirán el 1° de abril de cada año en sesiones ordinarias, las que durarán hasta el 31 de mayo inclusive. Volverán a reunirse en un segundo período ordinario de sesiones el 1° de octubre hasta el 31 del mismo ». Agrega dicho precepto de la Constitución tucumana que

«las cámaras podrán prorrogar sus sesiones por un mes, por sanción de ambas».

Pero es el caso que la Provincia está intervenida por el gobierno federal desde fines del año pasado — «para garantizar la libertad de sufragio» — habiendo asumido el interventor el poder ejecutivo, en la creencia de que ello conviene a fin de desempeñar más cumplidamente su misión. El Gobernador de la Provincia está, pues, suspendido; esto es, el poder ejecutivo de Tucumán ha cesado momentáneamente en su funcionamiento constitucional ordinario.

Semejante situación, creada por los dos hechos que acabamos de referir — la asunción del poder ejecutivo por el interventor, de un lado, y la convocatoria de las cámaras por sus presidentes respectivos, de otro, — ha planteado cuestiones constitucionales graves a los ciudadanos de Tucumán, quienes se preguntan cuáles serán el desenlace y la trascendencia que aquellas cuestiones tendrán.

¿Promulgaría el interventor una ley emanada de la Legislatura en las actuales circunstancias? ¿Podría este departamento del gobierno provincial desarrollar su acción con las prerrogativas que le son inherentes? Y más concretamente, ¿de-

bería ser considerado el interventor como un poder ejecutivo ordinario? No son éstas las únicas preguntas que pueden formularse puesto que habría muchísimas otras más, ocasionadas por una larga serie de cuestiones constitucionales, políticas y administrativas que irían apareciendo a medida que la situación se complicara, como podría ocurrir.

Las dudas provienen del desconocimiento de la naturaleza, fines y extensión o alcances que tiene una intervención federal en las provincias, y tal desconocimiento de lo que es, de lo que puede hacer y de lo que no puede hacer la intervención proviene, a su turno, de la confusión que en la masa popular han producido los excesos y las usurpaciones del gobierno nacional, particularmente en estos últimos años. Se ha atribuído a tan excepcional medida, como debería ser la intervención en las provincias autónomas, la naturaleza de los fenómenos providenciales, cuya potencia renovadora no encuentra obstáculo en la voluntad de los hombres o en la resistencia inanimada de las cosas. Y como los latino-americanos tenemos una congénita propensión a dar mayor importancia a los poderes ejecutivos, preparamos la escena para que ellos adquieran más relevantes y fascinadoras actitudes, reconociéndoles de

antemano funciones que eclipsarán a los otros poderes y deslumbrarán por su excelsitud al pueblo... Así, el interventor federal ha sido considerado como primer mandatario de la Provincia, Gobernador o poder ejecutivo, con más atribuciones aún que de ordinario, porque al *imperium* emergente de tan elevado cargo provincial une el que le ha trasmitido el *jefe supremo* de la Nación. Como poder ejecutivo de la Provincia, reforzado con las facultades anexas al encargo que recibe del Presidente, créese que un interventor no es ya el agente especial que cumple una misión específicamente determinada en el texto constitucional (art. 6°) y reglamentada por la ley del Congreso o por un decreto del ejecutivo nacional. Entiéndese vulgarmente que es algo más, y se le asigna el papel que desempeñan los gobernadores en la vida normal de las instituciones provinciales. Sus secretarios se dicen «ministros»; él y éstos se hacen liquidar los sueldos correspondientes según el presupuesto de la Provincia intervenida; y se han dado casos de haber iniciado la reforma de ciertas leyes fundamentales, como lo hizo un interventor que nombró una comisión para la reforma del código de procedimientos!

¡Sorprendentes errores! ¡Lamentable confusión

de conceptos constitucionales! Un interventor no es *poder ejecutivo* de la Provincia: no le corresponde el papel de Gobernador; no tiene las facultades ni los deberes ni las responsabilidades de aquél. Sus relaciones con la Legislatura no podrían ser las que incumben al poder colegislador de la Provincia, y, *a contrario sensu*, la Legislatura no podría tenerlas con él como las tiene con el Gobernador.

Existe, felizmente, una jurisprudencia de la Corte Suprema Nacional que despeja por completo toda duda acerca de la naturaleza, de los fines y de la extensión o alcances que tiene la intervención federal en las provincias. Es una antigua aunque olvidada jurisprudencia, que la Corte ha confirmado posteriormente, como se verá luego. En la causa promovida por don Carlos Sarmiento contra el interventor en la Provincia de Buenos Aires, doctor Lucio V. López, en 1893, por jactancia, la Corte Suprema estableció esta doctrina: «El interventor nacional no tiene ninguno de los caracteres que, dentro de las instituciones locales, tienen y deben tener los funcionarios encargados de representar a las provincias, en cualquiera de sus condiciones, ya como estados de la Unión argentina, ya como personas jurídicas.

Ese interventor es sólo un representante directo del Presidente de la República, que obra en una alta función nacional, en representación de él, al efecto de cumplir una ley del Congreso, sujetándose a las instrucciones que de aquél reciba. Su nombramiento no toma origen en disposición alguna provincial, y sus actos no están sujetos ni a las responsabilidades ni a las sanciones que las leyes locales establecen respecto de sus propios gobernantes, sino a aquéllas que el poder nacional, en cuyo nombre funciona, le imponga...» «Resulta de estos principios, que cualquiera que fuese la extensión de facultades que el Presidente acordase al interventor que lo representa, ellas serían siempre ejercidas en nombre y por autoridad del gobierno federal, y no en nombre de la Provincia» (S. C. N., t. 54, p. 557-58; t. 55, p. 194).

En los dos casos que dieron motivo a la jurisprudencia que acabamos de citar, «tratábase — según lo ha hecho notar la Corte en una sentencia más reciente (S. C. N., t. 127, p. 94) — de demandas originadas por actos del interventor, extraños o no a la función política que le estaba encomendada, pero que importaban asumir la representación de la Provincia *en su carácter de persona jurídica* y en defensa de *actos propios del*

agente federal, que había ejercido una función activa muy distinta de la «meramente conservadora» que se ejercita en el caso de autos por motivos ajenos a la acción del interventor». Claro está que la Corte Suprema debía admitir que «las medidas meramente conservadoras, ejercidas con un criterio limitado, no están en pugna con la misión que el poder federal ejerce por medio de los interventores, cuando éstos se circunscriben a representar a la Provincia en el caso de ser demandada *por hechos producidos por los representantes legítimos de las mismas»* (t. cit., p. 93). Con todo, la Corte ha mantenido siempre el concepto de que «los interventores no son funcionarios legales de las provincias, en cuanto su designación emana del gobierno nacional, y sus atribuciones, como sus responsabilidades, se relacionan con el poder que representan y no con los poderes locales» (t. y p. cit.).

Esta jurisprudencia, establecida con firmeza en los tres casos que la suscitaron, es más clara que la luz meridiana en día de sol radiante...

Si los interventores — repetiremos la frase de la Corte Suprema — «no son funcionarios legales de las provincias, en cuanto su designación emana del gobierno nacional, y sus atribuciones,

como sus responsabilidades, se relacionan con el poder que representan y no con los poderes locales», ¿en qué fundamentos, en qué conceptos constitucionales, en qué construcción lógica puede apoyarse la pretensión de considerarlos poderes ejecutivos extraordinarios o gobernadores provistos de las atribuciones administrativas y colegislativas inherentes a esos cargos?

Cuando el funcionamiento del poder ejecutivo está en suspenso porque el interventor ha asumido el gobierno de la Provincia, cesa también el funcionamiento del poder legislativo. Y cuando el interventor se ha limitado *expresamente* a suspender el funcionamiento del poder ejecutivo provincial, es decir, cuando ha suspendido al Gobernador, como en Tucumán ahora, queda paralizado de hecho y de derecho el funcionamiento de la Legislatura. Es inconcebible que una Legislatura actúe como tal, ejerciendo los poderes que le confiere la Constitución, en frente de un interventor que ocupa la casa de gobierno en vez del Gobernador, pero sin haber recibido mandato alguno del pueblo para hacer uso de las atribuciones que se han confiado a aquel funcionario representativo de la autonomía provincial, con las responsabilidades consiguientes. La existencia y el funciona-

miento regular del poder ejecutivo es indispensable para que la Legislatura pueda actuar como poder legislativo. Ha pasado a nuestro sistema constitucional, de la Nación y de las provincias, a través de la Constitución norteamericana, el viejo y exacto concepto de Blakstone sobre la estructura o composición del Parlamento inglés desde tiempos muy pretéritos: «Las partes constituyentes de un Parlamento, según el objeto de nuestro examen, son: el rey, que concurre en su carácter político real, y los tres estados del reino» (lores espirituales, lores temporales y los comunes). «Es muy necesario para mantener la balanza de la Constitución — añadía el famoso jurisconsulto — que el poder ejecutivo sea una rama del poder legislativo, aunque sin llegar a ser el poder legislativo entero» (*Comm.*, vol. I, lib. 1°, cap. II). Siguiendo este concepto clásico y el ejemplo dado por la Constitución inglesa, los autores de la de Estados Unidos asignaron al ejecutivo aquellas prerrogativas y deberes que, en conjunto, le dan el carácter de poder colegislador, y, con tales antecedentes y modelos prestigiosos, los constituyentes argentinos, de la Nación y de las provincias, no sólo adoptaron el sistema sino que acentuaron aún más dicho carácter del poder ejecuti-

vo, en la letra y en el mecanismo de las constituciones.

Podemos afirmar, pues, que tanto en el orden nacional como en el orden provincial, el ejecutivo es una parte de la Legislatura. La existencia y el funcionamiento regular del ejecutivo son condiciones inexcusables para que dicho cuerpo pueda actuar *como poder legislativo*, porque la cooperación del primero, llámese Presidente, Gobernador o vice en ejercicio — que normalmente nunca está vacante o en receso — es requerida por el estatuto político para la iniciación, para la discusión y para la promulgación de las leyes. No puede admitirse, por ejemplo, la iniciación y sanción de proyectos de ley que tengan la posibilidad de escapar al veto del poder ejecutivo, el cual veto puede llegar a anularlos.

La Constitución de Tucumán, como la nacional y la de todas las provincias, prevé esa contingencia, y por ello es que establece el mecanismo conocido para la formación y sanción de las leyes. « Aprobado un proyecto de ley por la cámara de su origen — dice en el artículo 70 — pasa para su discusión a la otra cámara. Aprobado por ambas, *pasa al poder ejecutivo para su examen*, y si también obtiene *su aprobación* lo promulga como ley ».

«El poder ejecutivo deberá promulgar los proyectos de ley dentro de los diez días útiles de haberle sido remitidos por la Legislatura» — estatuye el artículo 74; — «pero podrá, durante dicho plazo, *oponerles su veto,* y si una vez transcurridos no ha hecho la promulgación, ni los ha devuelto con sus objeciones a las cámaras, se considerarán ley de la Provincia».

No hay *ley*, sino proyecto de ley, mientras el Gobernador de la Provincia no promulga la sanción de la Legislatura, expresamente, o implícitamente dejando transcurrir el plazo constitucional. ¿El interventor es poder ejecutivo de la Provincia, es su Gobernador? Hemos demostrado que no lo es. Luego, no puede tomar parte en la formación de las leyes ni puede vetarlas; y como el ejecutivo es una pieza integrante de la Legislatura y su cooperación, esencial e inexcusablemente, es necesaria, según lo hemos demostrado también, no puede actuar el poder legislativo si no hay ejecutivo provincial. A no ser que los legisladores tucumanos hayan pensado que está en vigor la Constitución unitaria de 1826, por la que se creaban gobernadores nombrados por el Presidente de la República para actuar en las provincias con los «consejos de administración» o legislaturas embrionarias!...

XII

Las teorías políticas del actual Poder Ejecutivo y la intervención federal en Buenos Aires.

En los numerosos considerandos con que el señor Irigoyen ha fundamentado el decreto de intervención a la Provincia de Buenos Aires, desarróllanse, en todas sus posibles consecuencias, teorías políticas y doctrinas constitucionales que deben ser escrupulosamente analizadas a la luz de los principios orgánicos que sustentan nuestro régimen institucional. Exprésanse allí conceptos graves y novedosos, que, si fueran aceptados definitivamente, tarde o temprano ocasionarían una transformación profunda en la estructura de la Carta soberana sancionada por los constituyentes de 1853 y vigente en toda su integridad desde 1860.

Apuntaremos, con la brevedad requerida en un artículo periodístico, algunas reflexiones sugeridas por la lectura tranquila y desapasionada de aquel original documento. Es oportuno hacer esa crítica ahora, o, mejor dicho, comenzar a hacerla ahora, después que ha pasado la nerviosidad que dicho documento produjo en todas las esferas cuando fué publicado.

Era para todos indiscutible la teoría o principio, esencialmente republicano, de que el gobierno argentino se confiere por la Constitución a tres distintos poderes, independientes entre sí, si bien coordinados y recíprocamente contraloreados. Cada uno de ellos está investido, considerándose la función que debe desempeñar, de ciertas atribuciones inherentes a la soberanía, que radica en la Nación compuesta por las provincias, cuya preexistencia al Estado federal, como entidades políticas autónomas, reconoce la misma Ley Suprema en su preámbulo y en sus artículos 13 y 104. Los tres poderes que forman el gobierno federal no tienen otras atribuciones que las indicadas en los correspondientes capítulos de la Constitución, y tan claro es ésto, que el artículo 29 prevé y castiga con una sanción tremenda la absorción por el ejecutivo de facultades extraordinarias. No

se conciben poderes que se atribuyan a sí mismos y por propia determinación funciones o facultades que no les están encomendadas por los textos constitucionales; y si hay algún poder que pueda desenvolverse dentro de un círculo más extenso del que le está definido en la Constitución es el legislativo, el Congreso, mediante los *poderes implícitos* enunciados en el inciso 28 del artículo 67, que lo autoriza a « hacer todas las leyes y reglamentos que sean *convenientes* para poner en ejercicio los poderes antecedentes (los enumerados en los veintisiete anteriores incisos) *y todos los otros* concedidos por la presente Constitución al gobierno de la Nación Argentina ».

Es el Congreso, pues, el poder creado por la Constitución para dictar las « leyes y reglamentos » que pongan en movimiento al gobierno nacional. No se encontrará en todo el capítulo dedicado a la organización del ejecutivo, ni en el que establece sus atribuciones, un precepto parecido al inciso 28 del artículo 67, ni mucho menos otro que le sea igual.

Con todo, el gobierno federal, en lo concerniente a suma de sus atribuciones, es la excepción en nuestro régimen político, pues, a ese respecto los gobiernos de Provincia son la regla genérica, des-

de que, conforme al artículo 104, « las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación ».

El ejecutivo es *en la teoría* de la Ley Suprema el poder que está más limitado y el que tiene una esfera de acción más circunscripta; porque, como se ha dicho, el Congreso dispone de los poderes implícitos que estime « convenientes » a los efectos indicados, y el judicial puede declarar nulas e inconstitucionales las leyes sancionadas por el cuerpo legislativo y también los decretos del Presidente. Dejemos a un lado, para no extender demasiado esta ligera síntesis, muchas otras restricciones que contribuyen a contener al ejecutivo dentro de lo exclusivamente suyo.

Estaba de más en otros tiempos decir, con la Constitución en la mano, que ésta ha establecido clarísimamente los sistemas y procedimientos electorales para nombrar el personal del gobierno federal en sus tres departamentos; estaba de más, asimismo, decir que tales sistemas y procedimientos electorales únicamente pueden ser modificados o substituídos por una Convención constitucional (art. 30). Pero hoy es necesario refrescar ideas

e insistir sobre nociones vulgares aún para los niños de las escuelas primarias. Digamos, entonces, que los ciudadanos argentinos que componen el cuerpo electoral de la Nación no designan los funcionarios públicos en « plebiscitos », más o menos tranquilos o tumultuarios.

El « plebiscito » no está incorporado a la teoría de la Constitución sobre el gobierno; está terminantemente proscripto de nuestras costumbres políticas, puesto que los argentinos sabemos bien — por las eternas enseñanzas de la historia del mundo y particularmente por las imperecederas lecciones de la historia patria — que de los plebiscitos nacen las dictaduras sangrientas... El de 1835, que colocó a don Juan Manuel de Rozas en el solio del tirano, bastó para enseñarnos a pronunciar esa palabra con horror.

Cuando la democracia moderna designa con alguna palabra técnica sus más avanzadas creaciones, en el sentido del acrecentamiento del poder soberano del pueblo, lo hace llamándolas *referéndum*, *iniciativa*, *recall*, como en los Estados Unidos. ¿Habrá de tocarnos en suerte ahora la regresión que importaría el « plesbicitar » gobernantes?

Estos son *elegidos* por el pueblo, según la teoría constitucional que venimos exponiendo, para que

desempeñen las atribuciones determinadas en la Ley Suprema, y no otras. Si el Congreso, el ejecutivo o el poder judicial pudieran arrogarse algunas más, si pudieran ponerse a descifrar «postulados» de moral política en vez de sujetarse a cumplir los mandatos expresos de la Constitución y de las leyes, si eso pudieran hacer, el pueblo perdería para siempre su libertad civil y política. ¡Funesta ha sido para la humanidad la invocación que algunas veces han hechos los gobernantes de «la salud de la Patria», o de «la moral política», o de «la representación pública»! Para imposibilitar en nuestro país la repetición de tan fatales excesos nuestros padres nos legaron un precioso Código Fundamental, cuyos mandatos fuesen las únicas y exclusivas normas de conducta que deberían regular el ejercicio del poder.

Y para concluir esta exposición de la verdadera teoría sobre la estructura del gobierno nacional, con la que vamos a confrontar en seguida las teorías del señor Irigoyen, agreguemos que ninguno de los poderes tiene «la plenitud» de la representación del pueblo soberano, porque esta representación corresponde a todos ellos de consuno, y muy especialmente al Congreso. Esta afirmación se apoya en un principio conocido y elemental en ciencia política, y

cuanto más ese principio se arraigue en la conciencia social mayor será la libertad de que el pueblo disfrutará. « La representación pública » que el señor Irigoyen cree investir hoy no es inherente al jefe supremo del país más que en Liberia. En los pueblos civilizados la representación pública, en cuanto es expresión de la soberanía, es inherente al poder legislativo, del cual depende en absoluto el ejecutivo en los regímenes parlamentarios (Inglaterra, Francia, Italia, etc.), o con el cual el ejecutivo está coordinado (Estados Unidos, Argentina, Brasil, etc.). Esto es todavía más evidente en un Estado federal, como nuestro país, cuyo Congreso bicameral representa la voluntad soberana de la Nación, formada por el pueblo y las provincias autónomas. El ejecutivo solamente tiene la representación pública del país en lo que concierne a la personería internacional del mismo. Si para lo que interesa al gobierno interior tuviese el Presidente la plenitud de la representación pública, tendría en sus manos *la suma del poder*, y el artículo 29 de la Constitución le sería aplicable. Don Juan Manuel de Rozas la tuvo.

Aunque a ningún ciudadano argentino se le ocurrió pensar en 1916, cuando depositó su boleta en

las urnas para votar por electores de Presidente y Vicepresidente, que tomaba parte en un «plebiscito nacional», al señor Irigoyen le parece lo contrario. El cree que lo que hizo el pueblo fué «plebiscitar» *(sic)* su actual gobierno. Olvida que, en primer lugar, los funcionarios que desempeñan los diversos poderes gubernamentales no son nombrados en plebiscitos, sino elegidos en los comicios autorizados por la Constitución y organizados por las leyes, según se ha dicho antes; y, en segundo lugar, que el sólo no es «el gobierno legítimo» de la Nación, compuesto por los tres poderes que aquélla ha instituído. Dicha creencia errónea debe estar muy arraigada en el espíritu del señor Irigoyen, porque se ha aventurado a declarar (por sí y ante sí), en los considerandos del decreto que analizamos, la ilegitimidad de «todas las situaciones de hecho y de todos los poderes ilegales», y también la inconstitucionalidad de leyes provinciales — la ley electoral de Buenos Aires, de 1913 — usurpando, por consiguiente, poderes bien conocidos de la Corte Suprema de justicia. Es evidente que todo ésto no es más que la consecuencia natural de sus teorías políticas y pseudo-constitucionales: «el plebiscito», «los postulados», «la plenitud de la representación pública», «la exclusiva legitimidad de

su gobierno», etc., son fuentes de poder inagotables para hacer todas aquéllas cosas y muchas más aún... Y no se diga todavía que exageramos; síganos un poco más el lector amable y verá cómo son ciertas nuestras afirmaciones. Esperamos demostrarlo.

«La ley en cuya virtud fueron elegidos el Gobernador y Vicegobernador de la Provincia de Buenos Aires y su Legislatura — dice el señor Irigoyen — ha sido absolutamente nula, como contraria a la Constitución nacional en cuanto invadía aquellas facultades privativas del Congreso, al restringir el ejercicio del derecho de votar, inherente a la calidad de ciudadano argentino, tal como la caracteriza y define la ley de ciudadanía». Invoca, a la vez, algunos preceptos de la Constitución nacional, de la provincial y de la ley de ciudadanía de 1869. ¿Pero quién ha facultado al actual presidente de la República para declarar la inconstitucionalidad de las leyes del país, nacionales o provinciales? ¿No estaba admitido por todo el mundo hasta hoy, en los Estados Unidos y en Argentina, que única y exclusivamente eso incumbía a las cortes de justicia? Establecido el principio de que el Presidente de la República pueda pronunciar *la nulidad* (¡oh!) de las leyes, aunque sean provinciales, es posible que

sea ulteriormente aplicado en otras circunstancias mucho más graves que en el caso de la ley electoral de Buenos Aires, ya abrogada por la misma Legislatura. Declarar la inconstitucionalidad de las leyes es función judicial, y ésta jamás ha pertenecido ni puede pertenecer en los pueblos libres al poder ejecutivo. Por eso dice el artículo 95 de la Constitución que el poder ejecutivo *en ningún caso puede* ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas ». El supremo imperio de la Constitución federal sobre las leyes nacionales y provinciales (art. 31) lo mantienen los tribunales de justicia y, en última y definitiva instancia, la Corte Suprema federal (art. 100).

Y bien; por un principio rudimentario en derecho público interno toda ley se considera válida y constitucional mientras los jueces, por sentencia que tenga « autoridad de cosa juzgada », no la declaren nula e inconstitucional. Si se aceptare la novedosa y absurda teoría del presidente Irigoyen él vendría a tener un imponente veto judicial contra las leyes sancionadas por las legislaturas. Al arrogárselo en el caso de la ley electoral de Buenos Aires — justa y necesaria ley que ya no existe — ha asumido un poder *extraordinario e ilimitado.*

Pero lo curioso es que la Corte Suprema de justicia, ante cuyos estrados habría llegado dicha ley si el caso se hubiera planteado antes de ser derogada, probablemente la habría declarado *constitucional.* Es muy difícil presumir intenciones o vaticinar resultados, tanto más cuando se trata de un cuerpo colegiado como es la Corte; más en el asunto que comentamos puede inducirse cuál habría sido la opinión del alto tribunal conociendo su jurisprudencia anterior acerca de lo que constituye los derechos inherentes a la ciudadanía. La Corte, en efecto, ha dicho que los privilegios « inherentes a la ciudadanía » (art. 8° de la Constitución) no son los de naturaleza política, sino los que propiamente se llaman *derechos civiles.* « La sección 2ª, artículo IV de la Constitución americana — dice la Corte — *traducida* en el artículo 8° de la nuestra, ha sido interpretada *en su verdadero alcance* cuando la autorizada jurisprudencia de la norteamericana ha hecho constar lo siguiente: « Los privilegios especiales, gozados por los ciudadanos en sus propios estados, no quedan por esta disposición asegurados en otros... » « Los privilegios especiales que un Estado confiere deben ser gozados en el mismo *(at home),* a menos que obtengan el consentimiento de otros estados » (8 Wallace, 180), (véase

Suprema Corte Nacional, t. 119, p. 302-308, *in re* E. Tabanera).

De esta jurisprudencia derívase obviamente que el sufragio no es un derecho necesariamente anexo a la ciudadanía — la cual es la «nacionalidad» y nada más — sino un privilegio o derecho *político* cuyo ejercicio reglamentan las leyes electorales, en cada caso.

Ahora bien; como nuestro régimen político es federativo, hay sufragio nacional y sufragio provincial, y por lo tanto debe haber (y hay sin duda) leyes electorales para uno y otro. La ley de ciudadanía de 1869 no se refiere incidentalmente más que al sufragio *nacional*, porque la reglamentación del sufragio provincial incumbe a las legislaturas. Si así no debiera entenderse, esa ley habría violado abiertamente el artículo 105 de la Constitución: «las provincias se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores y legisladores y demás funcionarios de Provincia, sin intervención del gobierno federal». (Confróntese con los artículos 5°, 6° y 104). ¿Cómo explicar, pues, la contradicción, repugnante a estos artículos, de que las provincias puedan determinar las condiciones requeridas para ser elegible Gobernador, legislador o juez, y no puedan determinar las con-

diciones necesarias para elegir esos funcionarios? ¿Quién ha facultado al Congreso para legislar sobre lo que es materia eminentemente local, reservada por las provincias como uno de los atributos esenciales de su autonomía preexistente?

La ley electoral de Buenos Aires era, pues, perfectamente constitucional, y en la hipótesis de que no lo hubiera sido no correspondía al Presidente de la República el poder de declararla nula. Ni la Corte misma, por otra parte, podía hacerlo después de estar abrogada (S. C. N., t. 120, p. 438).

Dejando para otra oportunidad la crítica de otras novedosas teorías pseudo-constitucionales del decreto presidencial — porque un análisis minucioso de todas ellas adquiriría mayores proporciones que las que corresponden a este artículo — encontramos que todos los argumentos aducidos para fundamentar la medida de fuerza que se ha aplicado a Buenos Aires son insubstanciales y carentes de toda exactitud constitucional. Son argumentos rebuscados con la linterna de Diógenes en el fárrago de triviales nociones de moral política, para cohonestar con ellas « el esquinazo » al Congreso — como bien se ha dicho — estando reunidas ya sus cámaras en sesiones preparatorias.

Desde luego, el presidente Irigoyen se ha atribuído poderes que pertenecen al cuerpo legislativo nacional en punto a intervenciones federales para garantizar la forma republicana de gobierno en los estados. Corresponde al Congreso decidir si esta forma de gobierno existe allí o no. Es una facultad privativa del mismo que el Presidente no debe usurpar.

El principio que sostenemos está claramente consagrado por la jurisprudencia de las cortes supremas de los Estados Unidos y de nuestro país, como se verá en seguida.

En el clásico caso de Luther *v.* Borden (7 Howard, 1), producido con motivo de la cuestión de Rhode Island (1842), el juez Taney, dando la opinión de la mayoría de la Corte, dijo: «Según el artículo IV, sección 4ª de la Constitución (de donde fué tomado en esta parte nuestro artículo 6º), corresponde al Congreso decidir qué gobierno es el establecido en un Estado. Puesto que los Estados Unidos garantizan a cada Estado un gobierno republicano, el Congreso debe necesariamente decidir qué gobierno es el de un Estado antes de que pueda determinar si es republicano o no. Y cuando los senadores y representantes de un Estado son admitidos en los consejos de la Unión, la autoridad

del gobierno bajo el cual han sido nombrados, tanto como su carácter republicano, es reconocido por la autoridad constitucional competente, y su decisión es obligatoria para los otros departamentos del gobierno y no puede ser cuestionada en un tribunal de justicia » (omitimos transcribir lo demás por falta de espacio).

La doctrina constitucional de la Corte Suprema ha sido admitida unánimemente por los autores norteamericanos, y el mismo alto tribunal la ha reafirmado en repetidas ocasiones. Esa doctrina de que sólo al Congreso corresponde decidir si la forma repulicana existe o no en un Estado, ha sido reiterada por la Corte en los casos siguientes: Pacific States Telephone and Telegraph Company *v.* State of Oregon (223 U. S., 117-151); Frank Kierman *v.* City of Portland (223 U. S., 160-166); State of Ohio on relation of David Davis *v.* Ch. Q. Hildebrand, 1916 (241 U. S., 565).

Pero al lector le será más interesante saber que esa misma es la doctrina establecida por nuestra Suprema Corte, cuyas sentencias, como es sabido, fijan la interpretación definitiva y auténtica de los textos constitucionales. En el caso de J. M. Cullen *versus* B. Llerena, interventor en Santa Fé (1893) — registrado en el tomo 53, páginas 427 y siguien-

tes — después de expresar que la intervención federal es un acto eminentemente político por su naturaleza, cuya realización corresponde al Congreso en principio, la Corte decía: « Los precedentes de los Estados Unidos están en un todo conformes con esta doctrina, consagrada por sus leyes, por la práctica constante de sus gobiernos, establecida por las decisiones de sus tribunales, y enseñada por los comentadores de su Constitución ». La Corte argentina, pues, ha incorporado a nuestra jurisprudencia constitucional la doctrina del notable caso de Luther *v.* Borden.

Mucho antes de la cuestión de Santa Fé que dió origen a la citada sentencia de la Corte, el general Mitre, con su grandilocuencia característica, había sostenido brillantemente la misma tesis en el debate que se produjo en 1869 con motivo del asunto de la intervención en San Juan: « Esta gran facultad — la de intervenir en las provincias para garantizar la forma republicana — que, encomendada al gobierno federal, o lo que es lo mismo, a los dos poderes políticos de la Nación, sólo puede ejercerse por autorización del único poder que tiene potestad para dictar la ley, es como las armas de Rolando: deben estar colgadas y fijas en el recinto

donde se dicta la ley; sólo en nombre de la ley pueden esgrimirse».

Y esta doctrina, desconocida por el ejecutivo, se explica fácilmente. El Congreso es la representación genuina de la soberanía federal de la Nación; ningún poder está mejor capacitado que él para apreciar el *casus fœderis* promovido por la subversión del régimen republicano en un Estado o Provincia de la Unión. Ningún departamento del gobierno más indicado que el senado federal para velar por el mantenimiento efectivo de las autonomías provinciales que corporativamente representa.

De cualquier modo que la cuestión sea planteada siempre resultará evidente que es *el gobierno federal* quien puede intervenir, y el ejecutivo no lo es, menos aún cuando el Congreso está reunido o va a reunirse en seguida. Pero ya hemos visto que para el criterio del señor Irigoyen él sólo es «el gobierno legítimo del país»...

Debemos terminar aquí, puesto que nuestro objeto ha sido apuntar algunas observaciones críticas sobre los considerandos del decreto presidencial, en forma sintética y breve. El lector ya conocerá los frutos que las extralimitaciones del ejecutivo han

ocasionado en lo referente a la situación en que se ha puesto a la judicatura de la Provincia intervenida, declarada «en comisión» por el agente presidencial. La Constitución de Buenos Aires, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la nacional, prohibe que se juzgue a los habitantes de esa Provincia «por comisiones ni tribunales especiales, cualquiera que sea la denominación que se les dé» (art. 16). Empero, esto no será lo más grave. Cosas peores pronto se verán...

Concluímos, pues, sosteniendo que la intervención en la Provincia es absolutamente inconstitucional; y en cuanto a las teorías nuevas del actual presidente no se ocultará a la Nación el peligro que significan para sus instituciones y su paz interior.

XIII

La intervención federal durante el receso parlamentario

(Doctrina constitucional sobre las intervenciones)

En nuestras colaboraciones para « La Prensa » tenemos que referirnos, necesariamente, a temas institucionales ya dilucidados repetidas veces en el Parlamento, en la cátedra universitaria o en el libro y en la publicidad diaria del periodismo, pero que recuperan siempre los atractivos de las cosas nuevas e interesantes, porque otra vez son planteados y sometidos a la discusión pública en la incesante evolución de nuestra vida constitucional y política. Es uno de esos temas el de las intervenciones federales en las provincias, materia que, como lo decía el inolvidable maestro José Manuel Estrada, « está toda ella enredada por mil

sofismas y obscurecida por millares de cuestiones parásitas». No hay, en efecto, en nuestros anales parlamentarios y en los antecedentes administrativos cuestión constitucional más llena de sorpresas para el estudioso que la que sirve de tema a este artículo periodístico, lo cual nos inhibiría de glosarla aquí si no hubiéramos resuelto de antemano prescindir de aquellos debates y antecedentes, en vista de que — pudiendo usarse «tanto para un fregado como para un barrido» — no son apropiados para descubrir y sostener científicamente la verdadera doctrina constitucional. Cuando la cuestión se coloca en el plano superior de la interpretación jurídica y auténtica, es preciso apartar la mirada de las azarosas incidencias de la política y de las luchas de los partidos por conquistar o mantener el poder público, y el espíritu debe abstraerse en la contemplación y análisis del Código Supremo, para no ser contaminado por intereses subalternos. La pretensión de poner los textos de la Constitución al servicio de las conveniencias partidarias, fatalmente ofusca el criterio del intérprete y conduce al apasionamiento estéril, cuando no a los extremos y «postulados» más reñidos con las reglas elementales de la hermenéutica y hasta con el sentido común. Excelen-

te prueba de ésto es el dictamen del fiscal que en San Juan ha considerado como asociación de bandoleros a los legisladores que iniciaron juicio político al terrible gobernador que ya conocemos; maravillosa *trouvaille* del fiscal, que hace un poco risueña la opereta que tanto entretiene al buen público de aquella Provincia y de todo el país.

Las setenta y dos intervenciones federales enviadas a las provincias desde el comienzo de la era constitucional hasta que el actual presidente ascendió al poder, más las trece o catorce que éste ha decretado por su cuenta, componen un *corpus* informe de seudo derecho federal, del que nadie sería capaz de extraer una doctrina o teoría jurídica o siquiera algunos principios o cánones de interpretación. Puede afirmarse, sin embargo, que, hasta la presidencia actual, « ha habido un consenso tácito (para valernos de las mismas palabras de un reputado profesor) en no decretar intervenciones *motu propio* sino cuando el orden ha sido alterado por revoluciones ». Puede observarse, por otra parte, que durante toda esa época llamada « del régimen », el Congreso y el ejecutivo han compartido el ejercicio de la facultad de intervenir en las provincias, pues de las setenta y dos intervenciones citadas, treinta y tres fueron auto-

rizadas expresamente por ley y treinta y nueve por simples decretos del Presidente. Y puede asegurarse, en fin, que hay una jurisprudencia de la Corte Suprema, por la que se establece claramente lo que sigue: « La intervención nacional en las provincias, en todos los casos en que la Constitución la permite o prescribe, es un acto político por su naturaleza, cuya verificación corresponde a los poderes políticos de la Nación, y así está reconocido en nuestros numerosos precedentes al respecto... Los precedentes de los Estados Unidos están en un todo conformes con esta doctrina, consagrada por sus leyes, por la práctica constante de sus gobiernos, establecida por las decisiones de sus tribunales y enseñada por comentadores de su Constitución. La sentencia de la Corte Suprema de aquel país, siempre invocada en esta materia y conocida con el nombre del juez Taney, en el caso de « Luther *v.* Borden »,... dice: Cómo los Estados Unidos garantizan a cada Estado una forma republicana de gobierno, *el Congreso* debe necesariamente decidir qué gobierno es el que se halla establecido en un Estado antes de determinar si es republicano o no, y esta decisión es obligatoria para los otros departamentos del gobierno... Corresponde igualmente a la antes citada cláusu-

la de la Constitución (art. IV, sec. 4ª), lo referente a proveer para los casos de violencia doméstica. Toca *al Congreso,* también en este caso, determinar respecto de los medios que deben adoptarse para hacer efectiva la garantía» (Fallos de la S. C. de J. N., t. 53, p. 431-2).

Esta jurisprudencia de nuestra Suprema Corte ha sido olvidada, o maliciosamente omitida a veces, en la interpretación constructiva del artículo 6º de la Constitución. Ella resuelve, sin dar pábulo ni a la menor duda, la cuestión de saber si la facultad de intervenir en las provincias corresponde al Congreso, al ejecutivo o a los dos poderes de consuno — el primero dictando la ley y el segundo ejecutándola, — siendo excluído el poder judicial. La sentencia del alto tribunal que la estableció, con motivo del caso de Santa Fe (1893), incorpora a nuestra jurisprudencia, según se vé, la de la Corte Suprema americana, al tomarla como punto de apoyo de su decisión en aquel caso concreto y como fundamental interpelación de nuestro texto. Pero si se tiene en cuenta la indiferencia o el desprecio que entre nosotros se ha tenido por el poder judicial como órgano viviente de la Constitución, explicarase el lector por qué es que, existiendo en Estados Unidos y en nuestro

país la misma jurisprudencia interpretativa de textos esencialmente análogos, allí no se discuta más sobre el asunto, mientras que aquí no podamos aún entendernos.

Negar al Congreso la facultad primordial y privativa de poner en función la garantía federal a las provincias mediante la intervención o pretender escamoteársela con deleznables sofismas para que el Presidente la ejerza a su arbitrio, y cuando se le antoje, es destruir toda la estructura y el sistema de la Constitución, del cual es la intervención una pieza maestra o resorte principalísimo; es ignorar completamente la técnica jurídica que los autores de aquélla adoptaron para revelar y sancionar sus propósitos auténticos: es, además, desconocer el vayor práctico que tienen la jurisprudencia y la doctrina de los más eminentes autores.

En la imposibilidad material de tratar el tema *in extenso* ahora, nos limitaremos a explicar sucintamente las bases de la teoría interpretativa que profesamos.

Empecemos por decir que la intervención en las provincias es una medida extraordinaria, recabada sólo por un grave interés de orden constitucional. Los casos en que procede están específicamente enumerados en el artículo 6°: 1°

subversión de la forma republicana de gobierno; 2° invasión exterior; 3° sostenimiento de las autoridades constituídas; 4° restablecimiento de las mismas si han sido depuestas por la sedición o por invasión de otra Provincia. No hay otros casos según el texto.

Que la intervención federal ha sido considerada como la *última ratio* a que debía apelarse cuando los conflictos de poderes, la corrupción de la forma republicana de gobierno o las revueltas intestinas en las provincias no pudieran resolverse con la aplicación de sus propios resortes y remedios, demuéstralo palmariamente un examen comparativo de las leyes y de los decretos que se dictaron desde 1856 hasta que se inició la presidencia actual. Durante ese largo período de nuestra vida constitucional, todos los congresos y todos los ejecutivos — las excepciones confirmarían la regla — entendieron que la intervención federal debía ser aplicada como una medida extrema, sólo justificable por la existencia de un estado anormal en las instituciones provinciales o por la necesidad de preservar y defender los intereses supremos de la Nación..

La primera presidencia del general Roca (1880-86) merece ser especialmente recordada como res-

petuosa de las autonomías provinciales, pues durante ella no fué intervenida ninguna Provincia por simple decreto del ejecutivo, sancionándose por ley la intervención en Santiago del Estero (18 de julio de 1883) para presidir el restablecimiento del poder legislativo y la constitución del ejecutivo, y de igual modo la que se envió a Catamarca (10 de septiembre de 1884), para reorganizar la Legislatura. No puede ocultarse que muchas veces algunos presidentes abusaron de su poder y de su influencia sobre el Congreso para llevar a las provincias intervenciones visiblemente injustas, con el único móvil de crear situaciones que coadyuvaran a la realización de sus planes políticos; pero es preciso dejar constancia de que ningún ejecutivo creyó que podía ejercer tan discrecional y frecuentemente, como lo hace el actual, la facultad siempre controvertida de intervención de los Estados sin ley previa que lo autorizara.

Vamos a demostrar en seguida cómo el poder de poner en función la garantía federal a las provincias, mediante la intervención, es un poder esencialmente legislativo en la estructura y en el sistema de nuestra Constitución.

La facultad o poder está delegado *al gobierno*

federal por el artículo 6° para los casos que prevé. ¿Quién se atrevería a sostener que el Presidente es el gobierno federal? Si no lo es no puede arrogarse el ejercicio de dicha facultad o poder por sí sólo, puesto que si lo hiciera agregaría una atribución más — y de tanta magnitud — a las que la Constitución le confiere expresamente en el artículo 86. Ninguno de los veintidós incisos de este artículo autoriza al Presidente para decretar intervenciones discrecionalmente, menos aún para hacerlo sin requisición de las autoridades constituídas de las provincias. En defecto de una ley reglamentaria del precepto constitucional, careciendo de una ley orgánica como la norteamericana de 1795, podría razonablemente sostenerse que el Presidente debe acordar una intervención federal requerida por autoridades provinciales constituídas, durante el receso parlamentario, para apoyarlas o restablecerlas si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra Provincia, pero con la condición ineludible de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias si el caso derivara hacia un conflicto de poderes que pudiera afectar la forma republicana de gobierno o el imperio de las instituciones provinciales, cuyo « goce y ejercicio » garantiza *el gobierno federal* (art. 5°). Podría asi-

mismo cohonestarse la acción ejecutiva rápida y desembarazada en el caso de ataque o invasión exterior con la suprema necesidad de asegurar la defensa nacional, la integridad de la soberanía y de sus derechos sagrados. Así lo ha entendido la ley norteamericana citada, de la que existe una buena adaptación en el mensaje de Sarmiento, en 1869, tantas veces recordado.

Estas conclusiones fluyen obviamente de los términos de que se valieron los constituyentes en el artículo 6°. Adviértese, efectivamente, que las intervenciones pueden ser clasificadas en dos grandes series: 1ª *intervenciones reconstructivas de la forma republicana de gobierno;* 2ª *intervenciones ejecutivas de mandatos expresos de la Constitución.* La exclusividad del poder del Congreso para autorizar las intervenciones correspondientes a la primera de estas series no puede controvertirse. La facultad originaria para autorizar las de la segunda serie, por una ley general o de otro modo, tampoco puede discutirse. Porque si bien la facultad de intervenir está delegada al gobierno federal, pertenece al Congreso el poder de « hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes (del Congreso) y todos los otros concedidos por la

presente Constitución *al gobierno* de la Nación Argentina » (art. 67, inc. 28). Si el poder de intervenir en las provincias es uno de « todos los concedidos por la presente Constitución al gobierno de la Nación Argentina » — repitiendo textualmente el inciso — es absurdo creer que pueda escapar a la calificación legislativa y reglamentaria del Congreso. Si corresponde al Congreso legislar sobre ese poder y reglamentarlo, no pertenece al Presidente el derecho de usarlo y aplicarlo por sí y ante sí. Una cosa no puede ser y dejar de ser a la vez. Si es cierto que el Congreso ha recibido de la Constitución el poder de « hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio » la facultad de intervenir, confiada al gobierno federal, no puede ser cierto que el Presidente esté capacitado para hacerlo.

Los especialistas en derecho constitucional conocen bien la doctrina de « los poderes implícitos », desarrollada magistralmente por el famoso juez Marshall, presidente de la Corte Suprema de Estados Unidos, en el caso clásico de « Mc Culloch *v.* Maryland », por la cual doctrina ha sido demostrada la intención auténtica de los constituyentes de conferir al Congreso los medios de

poner en ejercicio los poderes que delegaron al gobierno federal genéricamente.

La ley que autoriza una intervención en particular, o la ley orgánica y reglamentaria que provea para todos los casos (como la americana de 1795) son los medios de poner en ejercicio el poder constitucional de que aquí tratamos.

Pero se argüirá que si ocurre durante el receso parlamentario un caso que exija urgentemente la intervención federal en tal o cual Provincia, no es posible ni es cuerdo que el ejecutivo lo contemple impávido y no proceda por prurito de no ofender los fueros y derechos del poder legislativo. Con este socorrido argumento se ha querido justificar la peligrosísima tesis de que el Presidente de la República, en el receso de las cámaras, encarna y asume los poderes genéricamente otorgados por la Constitución al gobierno federal: la facultad de intervenir en las provincias, desde luego. No podrá citarse una sola palabra de la Ley Suprema donde se autorice en algún sentido al ejecutivo para ello. Cuando la Constitución ha querido que por motivos especiales el Presidente pueda ejercer en el receso del cuerpo legislativo determinados poderes que no corresponden al primero privativamente, lo ha dicho con toda claridad, lo

ha autorizado de manera expresa, como ocurre en el caso del estado de sitio (art. 86, inc. 19); y así también lo ha hecho cuando se trata del nombramiento de ciertos funcionarios de la administración, para los que se requiere el acuerdo del Senado (art. 86, inc. 22).

El Presidente de la República, respetuoso de la Constitución y de los deberes que ella le impone, estará obligado a convocar al Congreso a sesiones extraordinarias si ha llegado el momento de poner en ejercicio uno de los poderes delegados genéricamente *al gobierno federal,* porque, sin duda alguna, se tratará de «un grave interés de orden o de progreso», según las propias palabras del inciso 12 del artículo 86. Habrá entonces gobierno federal en acción completa y capaz, como cuando el Congreso está reunido en el período ordinario. La Suprema Corte de justicia ha establecido enfáticamente, con su autoridad de intérprete final de la Constitución, que «los poderes nacionales no pueden válidamente ensanchar, bajo pretexto alguno, la esfera limitada que la Constitución les ha trazado; no puede hacerse por interpretación lo que no puede hacerse por disposición expresa de la ley» (S. C. N., t. 9, p. 384).

No se diga, pues, que el Presidente puede ejer-

cer a su arbitrio la facultad de intervenir en las provincias durante el receso parlamentario so pretexto de la urgencia que el caso presenta y en virtud de ser él, en tal receso, depositario de los poderes genéricamente delegados al gobierno federal. Si en efecto lo fuera nuestra forma de gobierno no sería republicano-representativa, sino una impetuosa aunque disimulada autocracia.

Un eminente publicista, Carlos Maximiliano, dice sobre la facultad de intervenir lo que sigue, en sus *Commentarios a Constituçao Brasileira* (pág. 175): «De hecho, si en un Estado se proclamase la monarquía o la separación, no podría el Presidente de la República vacilar un sólo momento en intervenir. Salvo casos como éstos, excepcionalísimos, cumple al ejecutivo federal limitarse a restablecer el orden y a convocar extraordinariamente al Congreso, confiando a éste el encargo de resolver el litigio; pues es común que la revuelta sea un pretexto sugerido por el propio gobierno de la Unión para imponer un preboste suyo al pueblo de un Estado».

Esta opinión es muy importante, porque la sostiene un publicista que ha recogido gran experiencia en el desempeño del ministerio de Justicia y de Negocios Interiores de su país, y porque el texto constitucional cuyo análisis la ocasiona es esencial-

mente igual a nuestro artículo 6° (tiene hasta el mismo número el de la Constitución brasileña y emplea palabras semejantes).

Por todo ésto decíamos más arriba que podría razonablemente sostenerse la intervención inmediata del Presidente cuando fuera requerida por autoridades provinciales constituídas, en el receso parlamentario, para apoyarlas o restablecerlas si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra Provincia; pero con la condición ineludible de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias si el caso deriva hacia un conflicto de poderes que pueda afectar la forma republicana de gobierno o el imperio de las instituciones provinciales, garantizadas *por el gobierno federal.* Y decíamos también que podría cohonestarse la acción ejecutiva rápida y desembarazada, en el caso de invasión o ataque exterior, con la suprema necesidad de asegurar la defensa nacional, la integridad de la soberanía y de sus derechos sagrados.

Mas es absurdo e ilícito, ante la letra clara e intergiversable de la Constitución, ante el espíritu republicano y federal que la anima, ante el derecho comparado, ante la jurisprudencia americana y de nuestro país, ante la doctrina uniforme de los autores clásicos y modernos que gozan de mere-

cido prestigio, ante la sana moral política de los pueblos libres, ante la conciencia democrática del gobernante bien inspirado, es absurdo e ilícito, decíamos, que la vida autonómica de las provincias esté pendiente del exclusivo arbitrio de un hombre, aunque se titule primer mandatario de la Nación, durante el receso parlamentario.

Nos propusimos demostrar que si bien el presidente ha cumplido ahora con su deber constitucional de someter al examen y a la sanción soberana del Congreso la intervención en la Provincia de San Juan, muchas veces, desde la iniciación de su período, eludió ese deber, decretando más de una docena de intervenciones «amplias» con prescindencia del poder legislativo nacional. Es bueno no olvidarlo en medio de las alabanzas tributadas hoy al ejecutivo por su reciente actitud.

XIV

El Poder Ejecutivo Nacional ante el caso de San Juan

(Nuevas demasías)

Condénsanse ya, en nuestra opinión, las sombras que desde fines de 1916 perfilábanse en el horizonte de la democracia argentina, cuando el actual presidente de la República concibió y puso en función, como por arte de magia política, la nueva teoría del origen plebiscitario de sus poderes y el sorprendente programa de « la reparación », aderezado con la promesa de « hacer un gobierno ejemplar ». La prepotencia del ejecutivo federal, exagerada hasta sus últimas proyecciones, la extralimitación constante en el ejercicio de sus facultades, so pretexto de realizar un equívoco mandato de su partido, y el concepto ridículo de su propia sufi-

ciencia, he aquí tres índices o características sobresalientes de la política oficialmente preconizada por el primer magistrado de la Nación. « De un poder ejecutivo que proceda en esa forma — observaba acertadamente *La Prensa* el 6 del mes en curso — podrá decirse que su origen es legítimo si los antecedentes lo comprueban; pero habrá que agregar que su desarrollo es inconstitucional y atentatorio a los derechos de la soberanía popular ».

En efecto; el reciente mensaje que ha pasado el ejecutivo a la cámara de diputados con motivo del caso de San Juan es un inevitable corolario de actitudes precedentes en el plano inclinado en que colocó a las instituciones el señor Irigoyen, cuando djio, al fundamentar el primero de sus decretos sobre intervenciones federales: « El pueblo de la República, al plebiscitar *(sic)* su actual gobierno legítimo, ha opuesto la sanción soberana de su voluntad a todas las situaciones de hecho y a todos los poderes ilegales » (decreto del 24 de abril de 1917, interviniendo en la Provincia de Buenos Aires). Para poner en planta tan singular concepción política o teoría revolucionaria desde la Casa Rosada. era preciso (no obstante parecer ello paradoja inextricable) revestirla de las formas constitucionales, convenientemente violentadas por una

nueva y capciosa hermenéutica, muy propia de los malos procuradores. Nada más provechoso a ese fin que establecer, como puntos de partida en la marcha ascendente hacia la dictadura presidencial, estos dos hechos capitales: 1° la disminución del Congreso frente al ejecutivo; 2° la intervención discrecional del Presidente, por virtud de una atribución exclusiva, en los estados autónomos que integran la Nación federal.

El primero de estos hechos ha sido sistemáticamente reiterado y puntualizado en todos los mensajes de significación política o institucional que el ejecutivo actual ha dirigido al Congreso, desde que reveló su necesidad de comunicarse con las cámaras para poner de relieve su superioridad y su prepotencia, en cuanto a prestigio popular y en cuanto a facultades o poderes. El primer mensaje inaugural de las sesiones legislativas, en 1917, enviado con tantísimo retardo al Congreso, debía tener luego, cual lógico corolario para el presidente, en otros del mismo género, el hoy tan discutido sobre veto a la ley reglamentaria de las carreras de caballos en la capital y el que versa sobre el caso patológico de San Juan. y tendrá todavía muchos otros más.

El segundo de los hechos apuntados ha sido tam-

bién acentuado por el ejecutivo nacional en numerosos documentos públicos, expedidos con ocasión de las complicaciones a que estaba propensa la famosa « reparación » en las provincias. Y así como el referido mensaje inaugural de 1917 generó después todos los que han respondido al plan o designio que lo inspiraba, las actitudes del presidente respecto de las provincias no son sino resultados fatales del recordado decreto resolviendo intervenir en la Provincia de Buenos Aires. Más claramente aún dejó traslucir el presidente su concepto de la autonomía de las provincias en uno de los considerandos del decreto con que aprobó las elecciones verificadas en La Rioja, durante la intervención del doctor Frías: « La autonomía — dijo el señor Irigoyen — es lo que *recién ahora* se ha de consagrar, y cuando ello se consiga habrá llegado el momento de amparar sus gobiernos y respetar sus leyes, pero no se la puede invocar en nombre de lo que fué su negación y su inexistencia » (decreto del 2 de febrero de 1920). No puede controvertirse que cuando el ejecutivo dió a luz esta curiosa definición de la autonomía provincial escondió prolijamente en un rincón del despacho el librito que se llama *Constitución de la Nación Argentina*, cuyos preceptos pertinentes dicen: « Cada Provincia dictará para sí

una Constitución bajo el sistema representativo-republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el gobierno federal garante a cada Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones» (art. 5º). Las provincias, agrega el artículo 105, «se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas», porque «conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal» (art. 104). Pero, como el presidente lee e interpreta las cláusulas constitucionales *pro domo sua*, desconoció a La Rioja su autonomía y negó rotundamente la validez de las leyes que en consecuencia de ella se había dado; porque «era inconcebible — decía en aquel decreto — que la reparación pudiera llevarse a cabo y realizarse por medio de los mismos instrumentos del delito». Naturalmente debía arribar a la consecuencia demoledora de que «no se puede argumentar, moral ni jurídicamente *(sic)*, con la autonomía de los Estados para sostener la aplicación actual de las leyes de su pasado»...!

Es un deber de argentinidad coercer nuestra conciencia para pensar que el pueblo de Mayo no se ha detenido a valorar la magnitud de tales actitudes

y de semejantes documentos, porque, si llegáramos a la conclusión de que el pueblo ha medido el alcance de esas actitudes y de esos documentos, tendríamos que decir ahora, al revés de lo que dijo el ejecutivo en uno de sus mensajes al Congreso: « la Nación ha dejado de gobernarse a sí misma para ser gobernada! ». No podríamos creer otra cosa si el Congreso nacional, cuerpo más representativo aún de la soberanía popular que el presidente, aceptara las demasías de este último y la abdicación de poderes inalienables que le impone el mensaje sobre el caso de San Juan. No otra cosa podríamos creer si el pueblo de esta Provincia se resignara ante los desafueros de su terrible gobernador, quien ha elegido para víctimas propiciatorias tan luego a los que la Constitución encarga de administrar justicia al pueblo. No podríamos creer otra cosa si quedara impune la disolución de la Legislatura de Salta, suceso escandaloso y sin ningún precedente en los anales de nuestras turbulencias políticas desde que la Nación inauguró su vida constitucional el 1° de mayo de 1853.

No perdamos del todo la fe, empero, en la reacción del Congreso. Al mensaje sobre el caso de San Juan puede ocurrirle lo que al cántaro: tanto va a la fuente que al fin se rompe, y las aposturas beli-

cosas del ejecutivo pueden ser doblegadas. La disidencia que ha planteado con la cámara de diputados — donde tiene mayoría el partido oficial — negándole el derecho de investigar *in situ* acerca del caso de San Juan, debe ser causa de un debate saludable que ilumine del todo a la opinión pública y la decida a rever « el plebiscito » de 1916. « La Prensa », cumpliendo una misión sagrada del periodismo independiente y leal hacia el pueblo, contribuye ahora a despejar las incógnitas del futuro político que plantean al país las extraordinarias teorías y los riesgosos procedimientos del ejecutivo federal y de los que han sido creados a su imagen y semejanza en las provincias.

¿Será preciso demostrar otra vez la flagrante inconstitucionalidad de la doctrina presidencial que desconoce a las cámaras el derecho de ejercer en el período extraordinario las funciones llamadas por Huneeus (célebre publicista chileno) *inspectivas, conservadoras* o las de *orden interno* y *reglamentario?* ¿Será preciso esforzarse en evidenciar que el Congreso es siempre, cualquiera sea el período de sesiones en que actúe, un poder independiente del Estado y no un departamento subordinado al ejecutivo durante las sesiones de prórroga y las extraordinarias? ¿Debcremos insistir nuevamente en

comprobar la exactitud de la doctrina constitucional que asigna al Congreso el poder de decidir si en una Provincia existe o no la forma republicana de gobierno? Estas son cuestiones que se vinculan hoy íntimamente y sobre las cuales giran los sucesos de estos días: el mensaje del ejecutivo a la cámara de diputados, desde luego. Cada uno de esos acontecimientos podría y merecería ser tratado aquí en particular, pero como concuerdan esencialmente en cuanto son colapsos del aludido programa de «reparación» y de la promesa de «un gobierno ejemplar», es conveniente abarcarlos a todos dentro del mismo examen crítico.

En su mensaje del 4 del corriente mes el ejecutivo reproduce el absurdo principio de que las cámaras, funcionando en sesiones extraordinarias, no pueden deliberar sino en lo tocante a los asuntos incluídos en el decreto de convocatoria, y pretende que «ni ha podido, por lo tanto, la H. Cámara considerar válidamente ninguna otra iniciativa que no esté comprendida en aquel decreto». Para el ejecutivo «no existen ya dudas respecto a la verdad de la doctrina que sostiene»; y lo dice así, enfáticamente, como acostumbra hacerlo, porque se ha reservado cuidadosamente el papel de único e infalible intérprete de la Constitución, para ésta y para

las demás circunstancias, según lo corroboran los antecedentes o puntos de partida de su política reparadora, más arriba apuntados. Por ésto es que en el mismo mensaje, y en mérito del omnímodo poder que se ha arrogado para determinar cuándo llega el momento de reconocer o desconocer el carácter de republicanos a los gobiernos provinciales (decreto aprobatorio de las elecciones riojanas, febrero 2 de 1920), adelántase a cubrir con un *bill de indemnidad* — como bien se ha dicho — al desenfrenado gobierno de San Juan, porque el notorio conflicto producido « es una comprobación palpable del resurgimiento institucional »... !

¿ Será posible que con la Constitución argentina, tan clara y metódica en su texto, puedan hacerse semejantes mangas y capirotes y que la opinión pública aplauda a los prestidigitadores que la tergiversan en su letra y en su espíritu? No hay ningún precepto constitucional que prohiba a las cámaras legislativas deliberar sobre muchas cuestiones que en el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias, seguramente, no incluiría el poder ejecutivo. Ejemplos: iniciar juicio político al Presidente, a sus ministros o a los jueces federales; llamar a sus respectivas salas a los ministros; aprobar « o suspender » el estado de sitio declarado du-

rante su receso por el poder ejecutivo; ejercer las facultades propias que les confiere el derecho parlamentario incorporado al texto y a la jurisprudencia de la Ley Suprema. No hay, por otra parte, y a propósito del mensaje sobre el caso de San Juan, ningún precepto constitucional que autorice al Presidente de la República — ante la probabilidad más o menos fundada de una sanción del Congreso disponiendo una intervención federal o cualqu'er otra medida legislativa — a invertir el orden establecido por el estatuto político del país para interponer su veto.

Pero muy bien podría observarse que huelga decir todo ésto, ya que deberíamos empezar por inquirir en cuáles preceptos de la Constitución háse apoyado el ejecutivo actual para desprestigiar al Congreso y erigirse en juez exclusivo e inapelable del goce y ejercicio de las autonomías provinciales...

Después de cincuenta y dos años la Provincia de San Juan preséntase al país exhibiendo un caso político de subversión institucional que tiene semejanza, *mutatis mutandi,* con el que ocasionara la recia polémica entre Sarmiento y el Congreso de 1869. (El caso de Salta puede incluirse, asimismo, en la comparación que hacemos). No es oportuno repetir aquí las tan conocidas incidencias del con-

flicto de poderes que promovió el Gobernador Zavala por haber desconocido el funcionamiento constitucional de la Legislatura sanjuanina y encarcelado luego a sus miembros. Basta recordar que el Presidente Sarmiento — tratándose de Sarmiento se debe poner Presidente con máyúscula — decretó la intervención federal a requisición de aquélla Legislatura, para restablecerla como poder constituído; y que cuando el nombrado Gobernador recabó a su turno el apoyo del ejecutivo federal, por haber sido enjuiciado y suspendido por la Legislatura restaurada, le fué expresamente denegado.

Fué con motivo del caso de San Juan que en el Congreso se debatió amplia y brillantemente la materia de la intervención federal en las provincias, y fué entonces cuando el Congreso sancionó las leyes que en seguida vetó Sarmiento. Terciando en el debate, decía el genial Presidente: « El poder ejecutivo no tiene por móvil favorecer propósitos especiales de su política o servir a necesidades inmediatas de la administración; sino que os propone, por el contrario, una ley que será ejercida por todos los presidentes futuros y con aplicación a todos los tiempos y circunstancias. Esta ley, si V. H. se digna sancionarla, tendrá desde el primer momento en su apoyo una práctica conocida, y los resul-

tados de la experiencia» (mensaje de julio 30 de 1869). Referíase Sarmiento a la ley general sobre intervenciones federales que los Estados Unidos se apresuraron a darse, en 1795, como complemento necesario de la Constitución de Filadelfia, y era esa misma ley cuya adopción propiciaba. Mas el Congreso, decididamente opositor a Sarmiento, creyó más conveniente sancionar una ley que le reservara el derecho de autorizar o no, especialmente, toda intervención en el territorio de las provincias, dejando al ejecutivo, sin embargo, la facultad de hacerlo durante el receso siempre que fuera requerido por las autoridades constituídas, para sostenerlas o restablecerlas.

El veto de Sarmiento nulificó la sanción del Congreso, porque en las cámaras el proyecto de ley no tuvo los dos tercios de votos necesarios para prevalecer sobre la opinión disidente del ejecutivo. Y bien; contemplando ahora aquel debate famoso en nuestras crónicas parlamentarias y analizando las razones que fundamentaron la actitud de Sarmiento, desde la posición imparcial y desinteresada en que nos coloca la larga distancia que nos separa de la época agitada en que ocurrió, debemos afirmar que Sarmiento tuvo el mejor derecho de su parte; así como también debemos lamentar que se malo-

grara entonces, y para lo sucesivo, una adecuada ley general reglamentaria de las intervenciones federales en las provincias, pues esa ley hubiera imposibilitado, en parte a lo menos, si no completamente, la acción destructora de los ejecutivos fuertes. Sancionar esa ley general es deber principalísimo del Congreso en los días que vivimos, según lo quería Sarmiento en 1869, porque, como él lo decía, refiriéndose a las reglas constitucionales sobre la materia, « la violación de estas reglas es crimen », y ya sabemos cuán fácil es violarlas si no existe una ley que contenga a los que las han de aplicar.

Y para concluir, no olvidemos que Sarmiento pensaba « que ésta es una República constituída, y éste el punto en que la Constitución y el interés nacional y provincial se confunden en uno sólo : la preservación de la tranquilidad pública, que sería una quimera para la Nación si pudiese estar perturbada en una o más provincias » (mensaje de septiembre 2 de 1869).

Como acabamos de ver, la actitud de Sarmiento en presencia del caso de San Juan en 1869 no ha servido de modelo al ejecutivo actual ante el caso de que en este artículo tratamos. Y no se olvide que el ejemplo proviene del más « ejecutivista » de

los grandes presidentes argentinos, celoso guardián de las atribuciones y prerrogativas correspondientes al primer magistrado de la Nación, pero enemigo declarado, a la vez, del desorden y de la subversión institucional. Confiemos, pues, en el Congreso.

XV

El Presidente y el Congreso en la teoría y en la vida de la Constitución (*)

Señores:

El Consejo Directivo de la Facultad me ha encomendado el curso complementario de *Derecho Constitucional,* y el desempeño de las funciones anexas al cargo de profesor suplente de esta cátedra, según la nueva ordenanza de estudios.

El tema del curso será: « Organización y funcionamiento del Congreso, y sus relaciones con el Poder Ejecutivo »; ésto es, toda la materia que el programa oficial comprende desde el capítulo XVIII hasta el XXIII.

Como véis, es tema interesante y de grande tras-

(*) Conferencia inaugural de un curso intensivo de *Derecho Constitucional* en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 23 de abril de 1919. (Versión taquigráfica).

cendencia, y debo agregar, de palpitante actualidad. Confío en vuestra cooperación y en vuestro estímulo para poder desarrollarlo con la intensidad y eficacia que merece, que por mi parte no omitiré esfuerzo alguno, intelectual y material, para responder dignamente al honor que me ha discernido el Consejo Directivo.

Oí complacido al señor profesor titular, doctor Tomás Cullen, cuando inauguró su curso integral, hacer, con la elocuencia de su palabra, un elogio caluroso de nuestra Constitución política, poniendo de relieve el acierto con que sus autores concibieron y redactaron sus preceptos más fundamentales, diría, a pesar de que en verdad no hay, ni puede haber, en la Constitución del país, unos preceptos más fundamentales que otros, pues todos lo son igualmente, y cuando este concepto se olvida por el pueblo o por los gobernantes aquélla empieza deshaciéndose a pedazos paulatinamente y concluye por fracasar para siempre.

Oí complacido, decía, hacer ese elogio de nuestro Código soberano; pero al mismo tiempo representábanse en mi mente dos grandes deficiencias de que él adolece y que han obstado y obstarán — no lo dudéis — a que la verdadera democracia representativa sea una «realidad tangible» en nuestro

país. Pensaba, al seguir escrupulosamente la erudita exposición del maestro, en todas las restricciones que la Constitución ha puesto al funcionamiento del Congreso — como lo explicaré en este curso — y en la hoy inexplicale preponderancia que aquélla ha dado al poder ejecutivo, al Presidente de la República, sobre el órgano auténtico de la voluntad popular, acrecentando sus atribuciones constitucionales y facilitando su incontrarrestable influencia personal en la política nacional y provincial.

Pero no creáis que me cuento entre los detractores de nuestra Constitución, no temáis que desde la cátedra inicie su proceso. Al contrario; soy un ferviente admirador de la obra que realizaron los beneméritos patriotas de 1853, con sabiduría y prudencia tales, que pueden justamente presentarse como ejemplos ante todos los pueblos libres de la tierra! Abono mis palabras con tres volúmenes, de quinientas páginas cada uno, que he escrito para enseñar a la juventud *la Historia, la teoría y la jurispudencia de la Constitución,* y en los cuales hago resaltar la belleza moral, la previsión política y el espíritu francamente republicano que la caracterizan como fórmula de la libertad civil y del gobierno propio de un gran pueblo!

Así, estudiando en mi libro esa obra de los constituyentes de 1853, he escrito lo siguiente, que me pone a cubierto de toda suspecha acerca de la admiración que por ella siento: « El valor positivo de esa labor constructiva, realizada silenciosamente, modestamente, por los legisladores de 1853, destácase por sí mismo. Arrancados de las entrañas del suelo patrio los principios constitutivos de la nacionalidad, su consistencia debía ser perdurable. El servilismo doctrinario, característico en sus predecesores, fué proscripto de la Sala Constituyente de Santa Fe. Nunca con más exactitud, con más fidelidad, fué trasuntada « la constitución natural del país » en un Código institucional para su gobierno. Porque ellos tenían la nítida visión de los intereses y de las exigencias del pueblo para que legislaban, hicieron obra práctica y consciente » (I, 270).

La Constitución, empero, no dió al principio clásico de la *separación e independencia de los poderes* del Estado toda la amplitud y eficacia que son necesarias en un régimen verdaderamente republicano. Está ella convenientemente ajustada a los cánones de la ciencia política: pero la independencia del Congreso respecto del ejecutivo apenas existe en realidad, mientras el Presidente de

la República — « fuerte » según la teoría alberdiana y el propio designio de los constituyentes — es el *Deus ex machina* de la política nacional y provincial, concentrando en sus solas manos poderes inmensos e influencias decisivas.

Como dice el famoso Bryce, « el problema más importante que tienen que resolver los pueblos libres es el descubrimiento de un medio que permita a los ciudadanos dirigir o vigilar al ejecutivo del Estado ». Cabe observar, sin embargo, que no desde este punto de vista presentábase a nuestros constituyentes del 53 el problema de la organización del poder ejecutivo. Puedo decir más aún: es posible que no se les ocurriera pensar en esta faz de la cuestión, sino en exigencias más perentorias y más palpables del ambiente nacional de la época, como Alberdi les había aconsejado. El autor de las « Bases » había escrito: « En cuanto a su energía y vigor, el poder ejecutivo debe tener todas las facultades que hacen necesarias los antecedentes y las condiciones del país y la grandeza del fin para el que es instituído. De otro modo, habrá gobierno en el nombre, pero no en la realidad, y no existiendo gobierno, no podrá existir la Constitución; es decir, no podrá haber ni orden, ni libertad, ni Confederación Argentina » (pá-

gina 138). Pero más adelante, Alberdi insistía en que el «desarrollo del poder ejecutivo constituye la necesidad dominante del derecho constitucional de nuestros días en Sud América» y declaraba que el Presidente chileno, según la Constitución de 1833, había sido su modelo único.

Salió, así, de la Constituyente del 53, un Presidente armado con todas las armas para satisfacer a esa necesidad de que había hablado Alberdi; esto es, para que el país pudiera gozar de orden y tranquilidad, sofocando la anarquía con puño de hierro; para que los caudillos y caudillejos pudieran ser reducidos y obligados a acatar el imperio del régimen constitucional. Para el logro de estos propósitos más adecuada era la acción del Presidente que la del Congreso; no se trataba de deliberar, sino de obrar, y de obrar expeditivamente, y para ésto debía acentuarse la preponderancia del poder ejecutivo en el gobierno del país.

Tal fué, brevísimamente esbozada, la concepción que Alberdi y los constituyentes tuvieron como base de la organización del ejecutivo federal, ateniéndose, por otra parte, a las enseñanzas y a la modalidad de nuestro pasado histórico.

En efecto; el ejecutivo argentino, tal como lo concibieron y organizaron los constituyentes del

53, es descendiente legítimo nada menos que del Virrey español de la colonia, y es en esa lejana época donde deben buscarse el origen y las características de su vigor y poderes actuales. El Presidente, como bien se ha dicho, « es muy hijo del país », y si con algún modelo extranjero tiene semejanza no es con el Presidente de Estados Unidos, sino con el Presidente chileno creado por la Constitución de 1833. Esa semejanza era más visible aún en el proyecto de Alberdi, tanto más cuanto que entre ese proyecto y el modelo chileno, en este punto, había completa identidad.

Por lo misma causa, en el derecho parlamentario argentino, vale decir, en lo relativo a constitución y funcionamiento de las cámaras legislativas, adviértense notables diferencias con el modelo norteamericano, porque en esta parte de nuestro régimen constitucional hubo de tener, también, sus consecuencias prácticas la teoría de la preponderancia del poder ejecutivo. Lo mismo que el Presidente, el Congreso « es muy hijo del país »... Voy a demostrarlo en seguida.

¿Sabéis lo que era el Virrey español, abuelo de nuestro Presidente republicano? Cómo no es oportuno detenerme a estudiarlo ahora, solamente os diré que el Virrey representaba a la persona que

sobre estas tierras tenía poderes absolutos, inherentes a ella misma por derecho hereditario; disponía, así, de atribuciones casi ilimitadas, sin control efectivo. Leed la Cédula Real que designaba a don Pedro de Cevallos, primer Virrey en el Río de la Plata (1776), y veréis que empieza así uno de sus párrafos más interesantes: « A efecto de que no se os pueda poner embarazo en el absoluto servicio y autoridad perteneciente al alto cargo de *mi* Virrey », etcétera.

Era, pues, el « apoderado », el representante auténtico del monarca absoluto que residía en Madrid, en el apogeo de su gloria y de su poderío.

¿Y sabéis lo que era el monarca absoluto? Permitidme aquí una breve lectura, interesante y útil; es la palabra de un ilustrado profesor de « Historia Constitucional » en la Universidad de La Plata, el doctor Octavio R. Amadeo: « Imaginémonos — dice — lo que sería un Rey español, cuyos dominios no alcanzaba a cubrir la noche... Jerjes, cuando mandó azotar las olas del mar para castigarlo del naufragio de sus naves, no debió sentirse tan señor como aquél, al servírsele, en bandeja de plata, el imperio de los aztecas, y en otra bandeja de oro el imperio de los incas; cuando el duque de Alba sofrenaba sus corceles árabes en

las arenas del mar del Norte, y penetraba con su *aigrette* victoriosa en las catedrales góticas de las ciudades muertas; y el Gran Capitán le engarzaba en la corona el diamante de Sicilia; y en el saqueo de la ciudad eterna, sus soldados sacrílegos bebían el vino de Frascati en los cálices abrillantados de las basílicas romanas, y Nápoles se le entregaba voluptuosa a la orilla de su mar divino; y Francisco I de Francia, el Rey caballero, adorado por los soldados y las mujeres, era su cautivo; el Vicario de Dios su protegido; el Mediterráneo un lago español; y trabajaban para él los hombres de bronce cazados en el Ecuador africano, los obreros rojos de la selva americana, y las ingeniosas hormigas del fabuloso Oriente» *(El Presidente Argentino,* pág. 6*)*. Ese poderosísimo señor ha sido, en la genealogía del Presidente argentino, su respetable bisabuelo...

Entretanto, ¿dónde están los orígenes y los antecedentes del poder legislativo, del Parlamento del pueblo? No lo encontraréis en Sud América. Si pretendéis descubrirlos en los cabildos, advertiréis en seguida el error fundamental de los que atribuyen a esas «corporaciones municipales» el papel histórico de las asambleas populares de las colonias inglesas; y si en algunos cabildos notáis

mayor desenvolvimiento de sus funciones administrativas, durante la dominación hispánica, fijáos que ello ocurre en los que estaban más lejos del representante directo del poder personal absoluto. En la ciudad cabeza del Virreynato, el Virrey Arredondo dictó un bando que mandaba matar perros, menos los falderos..., invadiendo así la esfera municipal exclusiva del cabildo hasta en su más elemental competencia.

El poder legislativo de las colonias sud americanas estaba a muchos miles de leguas; actuaba en la Metrópoli, y era para todas el «Supremo Consejo de Indias». Por eso no existió en aquéllas tal poder; por eso el poder ejecutivo — con aspecto eminentemente militar — era un poder ilimitado e irresistible en todas partes.

Producido el movimiento emancipador, la función ejecutiva de la Junta Provisional, de los triunviratos, de los directorios más tarde, pudo desenvolverse normalmente, considerada desde el punto de vista práctico de su existencia; en tanto que la función legislativa y los órganos que la realizaban tuvieron vida anémica o sufrieron muertes prematuras y violentas.

No pudo actuar la primera Asamblea Constituyente, convocada el 25 de mayo de 1810 y propi-

ciada por Mariano Moreno. Rivadavia, esto es, el triunvirato que él manejaba a su arbitrio, mató en su cuna al primer cuerpo legislativo que formaron en 1811 los diputados de las provincias y los expulsó de Buenos Aires; atentado injustificable que la historia condena. Dos asambleas fueron sucesivamente disueltas por el triunvirato en 1812; y si no se produce la revolución del 8 de actubre, en ese mismo año, la que conocemos con el nombre de «Asamblea General Constituyente del año XIII», no se habría reunido. Esta última desapareció de la escena pública a los dos años cabales de su instalación, y desde entonces hasta el año siguiente en que se reunió el Congreso de Tucumán sólo funcionó en Buenos Aires un poder legislativo local — la «Junta de Observación» — con pretensiones de asamblea nacional. El Congreso de 1816 actuó hasta el pronunciamiento democrático y federalista de los caudillos del litoral puso dique, a principios de 1820, a los extravíos y torpezas en que aquél incurriera.

Consolidáronse entonces las autonomías provinciales; organizáronse rudimentariamente sus propios gobiernos, en los que, como era natural, predominaba el poder ejecutivo, que era el poder

personal del *caudillo* «plebiscitado» por las masas...

El *caudillo* fué producto espontáneo de la crisis política y social de 1820 — llamada por muchos historiadores «la anarquía del año XX», — así como esa crisis fué la consecuencia fatal del régimen absoluto a que España sometiera la colonia ríoplatense y de los propósitos de dominación de los hombres de Buenos Aires, después de iniciado el movimiento revolucionario. El *caudillo* fué, por otra parte, el primer exponente representativo de la democracia criolla, de la «democracia gaucha», la que Estrada dijera «democracia bárbara pero fecunda». El *caudillo* fué la encarnación verdadera de la autonomía provincial y de los sentimientos democráticos de las muchedumbres, el porta-estandarte de la bandera reaccionaria levantada por los pueblos oprimidos contra los opresores, que eran el grupo directorial y monarquista de Buenos Aiers y los capitalistas que explotaban la situación privilegiada de su puerto.

El gobierno personal del *caudillo* no fué pura invención suya, pues su genealogía histórica lo exhibe como descendiente legítimo del Gobernador-intendente creado para cada Provincia del Virreinato por la Real Cédula de 1782. Recordad que,

según esa Real Cédula, los gobernadores-intendentes tenían las facultades allí llamadas de *gobierno, justicia, hacienda* y *guerra;* es decir, « la suma del poder público », que se cree generalmente inventada por Juan Manuel Rozas. El *caudillo* del año XX recogió la cuantiosa herencia que le dejaron sus antepasados y gobernó a semejanza de lo que ellos lo habían hecho. El ambiente en que actuaba consolidó su predominio exclusivo en la política provincial, y la adhesión incondicional de los « gauchos », armados a sus expensas, constituyó el punto de apoyo de su influencia.

« La mentalidad política del *caudillo* — he escrito en mi obra integral — Bustos, Ibarra o Juan Manuel Rozas, para no nombrar sino a los que han dejado memoria más ingrata — es la misma que la de su antepasado el ufano y omnipotente gobernante español; su concepción del poder público es la que tuvo este último, con el apego consiguiente a los formulismos y gestos bizarros que encubrían la cortedad de sus ideas políticas. El *caudillismo* no apareció en nuestro país por generación espontánea. El pasado colonial lo engendró » *(Der. Const. Arg.,* I, 108).

¿Y qué era el poder legislativo provincial durante la época a que me refiero? ¿Y qué podía

ser entonces? El poder ejecutivo, fuerte y preponderante por la tradición histórica, existía de hecho y de derecho desde tiempo inmemorial en todos los ámbitos del país; mas el poder legislativo nacía a la vida en condiciones precarias, que sólo le permitirían una existencia enfermiza, o herido de muerte por la prepotencia del *caudillo*, que se alzaba con «facultades extraordinarias» o con «la suma del poder público».

Con todo, el año XX marca en nuestra historia, como lo he dicho en otra oportunidad, el comienzo de la reacción democrática y federalista contra la secular gravitación del absolutismo y del centralismo hispánicos. A partir del año XX las provincias constituyen su autonomía, estrechan su vinculación fraternal por medio de pactos federativos, y en ellos asientan las bases de la organización institucional de la «Unión indestructible» que componían como «Estados indestructibles».

La «época de Rozas» contribuyó en proporción enorme a reafirmar la complexión robusta del poder ejecutivo, en detrimento notable del desarrollo de la función legislativa y de sus órganos correspondientes.

El dictador porteño, que «el plebiscito» de 1835 elevó al solio del poder absoluto en un mo-

mento de extravío demagógico, convirtióse, poco después, en ambiente social y político propicio, en Jefe Supremo de la Confederación nacional creada por el pacto de 1831, ratificado por el mismo Rozas en su primer gobierno provincial. Gobernador de Buenos Aires con « facultades extraordinarias » o con la « suma del poder público » y encargado por las provincias de las relaciones internacionales de la Confederación, la expansión de sus atribuciones ejecutivas no reconoció límite alguno. La Legislatura local, uncida al yugo asfixiante de la dictadura, encontrábase amordazada totalmente y transformada en una oficina doméstica para dar forma de leyes a los arbitrarios mandatos del Gobernador todopoderoso. Era, pues, una grotesca caricatura de poder legislativo.

En no mejores condiciones soportaban vida parasitaria las demás legislaturas provinciales, en virtud del papel político preponderante que desempeñaban los gobernadores de la época.

Vencida la dictadura de Rozas en la inmortal batalla de Caseros por el héroe de la nueva libertad, general Urquiza, y reunido el Congreso Constituyente del 53, los padres de nuestra Ley Fundamental, cuando tuvieron que redactar el capítulo de la organización y atribuciones del poder eje-

cutivo, sintieron todo el peso de nuestra historia a este respecto, así como la influencia de las doctrinas alberdianas de que ante os hablaba.

Los constituyentes admiraban la clásica teoría de la separación y coordinación de los poderes gubernamentales, y el sistema norteamericano de realizarla mediante una adecuada combinación de « frenos y contrafrenos ». Habían leído muchos de ellos — Gorostiaga principalmente, que es el verdadero autor de la Constitución — las páginas luminosas de *El Federalista,* donde Hamilton y Madison vertieron conceptos profundos e inolvidables en la ciencia del gobierno. Habían leído también a Montesquieu, tantas veces citado en *El Federalista,* especialmente cuando Madison explicaba el principio de la separación y coordinación de los poderes. Pero si bien nuestros constituyentes aceptaron como dogma político dicho principio y lo aplicaron relativamente en la medida que les pareció justa y necesaria, no le dieron, deliberadamente, toda la amplitud y eficacia que tiene en la Constitución norteamericana, cuando redactaron los preceptos relativos al funcionamiento del Congreso nacional, porque ello no se avenía a la preocupación del « ejecutivo fuerte », tan encomiado por Alberdi.

Esta preocupación revélase claramente en el primer inciso de las atribuciones del Presidente, en las cuatro palabras con que comienza: *es el jefe supremo de la Nación*... La frase es de Alberdi y expresa bien el concepto que él tenía del poder ejecutivo federal: « Fuerte, como el de Chile, republicano en la forma y casi monárquico en el fondo, central como en dos siglos, hasta donde lo permita el individualismo provincial creado de hecho por la revolución, el ejecutivo es la parte prominente y principal del nuevo gobierno argentino, según su Constitución. Por mucho tiempo, en la América del Sur, lanzada en el mundo nuevo de la República desde 1810, el gobierno ha de estar representado y simbolizado casi totalmente por el poder ejecutivo. Es el punto de arranque en todas las creaciones políticas, por ser el llamado a fundar la autoridad, base de todo orden político, que rara vez deja de tener un origen de hecho. Chile lo comprendió así desde 1830, y a eso debe su salvación » (Alberdi, *Estudios sobre la Const. Arg.*, cap. V).

He aquí, en toda su desnudez, la concepción alberdiana. He aquí la síntesis de su teoría del « ejecutivo fuerte », trasuntada desgraciadamente en el régimen constitucional argentino. He aquí la expli-

acción de las palabras *jefe supremo,* dada por su autor [1].

¿Conocía bien Alberdi el régimen político norteamericano, para apartarse de él en un punto tan fundamental de la Constitución, por creer mejor el régimen chileno que tanto admiraba? Me inclino a pensar que no, y la prueba de lo que afirmo es que Alberdi ignoraba que en Estados Unidos hubiera un Vicepresidente, a más de muchas otras pruebas que ahora podría presentaros. En efecto; en el mismo capítulo de sus *Estudios*, que he citado, léese el siguiente párrafo, que os parecerá extraño por tratarse de Alberdi: « Por fin, la Constitución argentina entrega el poder ejecutivo a dos presidentes, uno principal y otro suplente; en lo cual es copia de la Constitución chilena de 1828, lejos de ser imitación de la de Estados Unidos, que no reconoce Vicepresidente ».

---

(1) Esta frase, *jefe supremo,* estaba admitida y tenía su acepción propia en nuestro Derecho Constitucional codificado, desde que la Asamblea del año XIII creó el ejecutivo nacional unipersonal, llamándolo «Director Supremo del Estado». Fué reproducida después, lo mismo que el concepto que expresaba, en el Reglamente de 1817, en la Constitución de 1819, en el Reglamento constitucional provisorio de Córdoba, de 1821, y en algún otro ensayo de orden provincial.

Es difícil explicar esta *gaffe* de Alberdi, que es una de las muchas que pueden descubrírsele con un poco de paciencia.¿ Por qué, pues, descalificaba en esta parte de la Constitución el modelo norteamericano sin estudiarlo debidamente y confrontarlo con el modelo chileno?

Razón sobrada tuvieron los reformadores porteños cuando dijeron por boca de Vélez Sársfield en la Convención de 1860: « Otro grande defecto de la Confederación es la composición del poder ejecutivo, donde hay una mezcla de principios monárquicos y de principios republicanos, alterando la Constitución que servía de modelo » (sesión del 25 de abril).

Si la teoría de la Constitución asignaba al ejecutio un papel preponderante, una influencia poderosa en la política del país, esto tenía que ser, forzosamente, a expensas de la esfera de acción que al Congreso se le señalaba, y aún en desmedro de la autonomía política de las provincias federadas.

Así, la Constitución despojó al Congreso de las facultades necesarias para prorrogar sus sesiones o reunirse por sí mismo en circunstancias extraordinarias. Nuestro Congreso en cada año empieza sus sesiones el 1° de mayo y concluye su existencia el 30 de septiembre. Sólo el Presidente está facul-

tado por la Constitución para prorrogar las sesiones o para convocarlo extraordinariamente « cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera » (art. 86, inc. 12), según el exclusivo criterio del Presidente, por cierto!... De manera que tenemos Congreso por mandato imperativo de la Constitución en cinco meses del año (art. 55) ; en los siete meses restantes lo tendremos si ello place al Presidente de la Nación! Y podéis imaginaros hasta qué proporciones aumenta el poder personal del Presidente de la República durante el receso parlamentario. El estado de sitio — esto es, la suspensión de las garantías constitucionales — y las intervenciones del ejecutivo en las provincias, son los resortes de que aquél ha dispuesto muchas veces para dominar como *jefe supremo* en todo el país!

Felizmente para las libertades públicas y privadas, el estado de sitio no ha sido decretado por ningún Presidente desde 1892; pero las intervenciones...

Todos sabemos que el zarandeado artículo 6° de la Constitución autoriza *al gobierno federal* para intervenir en las provincias, en los casos que prevé. Mas la « Constitución no escrita », ese tejido sutil de prácticas administrativas y legislativas, que hoy es blanco y mañana será negro, ha quitado de ma-

nos del gobierno federal la facultad de intervenir en las provincias para colocarla en las solas manos del Presidente, erigiéndolo, así, en árbitro supremo de la existencia autónoma de aquéllas. Me diréis que esta práctica de las intervenciones del ejecutivo no está legitimada por el texto constitucional; yo os replicaré que es consecuencia obvia de la ineficacia del control del Congreso sobre el Presidente, según la Constitución.

Y como no es posible analizar en esta conferencia inaugural todos los textos constitucionales y los hechos que han acrecentado hasta un extremo ya intolerable el poder personal del Presidente argentino, permitidme recordar ahora una expresiva síntesis del erudito profesor Amadeo, que ya he citado otra vez: «El Presidente tiene su mano y su pie sobre todas las provincias, a través de sus interventores, de sus comisionados, de su defensa agrícola, escuelas normales, colegios nacionales, impuestos internos, escuelas Láinez, obras públicas, defensa sanitaria, enseñanza industrial y agrícola, ejército, aduana, correos y telégrafos, ferrovías, bancos, inspectores, recaudadores, y todo el colosal ejército del presupuesto, que se extiende desde el guarda aduanero que está parado en la frontera de Bolivia hasta el pobre solitario que enciende un faro en

el Cabo de las Vírgenes» *(El Presidente Argentino,* p. 27).

El sistema constitucional argentino en lo tocante al funcionamiento del Congreso y a la naturaleza del poder ejecutivo deberá modificarse para que la expansión democrática sea una realidad en nuestro país, como lo es en todo el mundo. El ejecutivo nacional, de tipo prusiano casi, es ya anacrónico y repugna a los principios democráticos contemporáneos. Realizó en su hora la obra defensiva del orden y de la paz pública, que fué el gran designio de los constituyentes y la obsesión de Alberdi, necesidad vital para nuestro país minado por la anarquía. En consideración de ese noble propósito y en mérito de las dificultades con que tropezaban para organizar la Nación puede explicarse su teoría oportunista del «ejecutivo fuerte».

Pero hoy esa teoría es injustificable y no puede subsistir. El Congreso debe ser el foco central de la vida política del Estado, y con mayor razón debe serlo en el Estado federal.

Esta es la tendencia moderna, arraigada en las naciones democráticas de Europa por virtud del régimen parlamentario desde hace más de medio siglo, y en Estados Unidos por lo que Wilson ha llamado en un libro típico «el gobierno congresional».

El gobierno es algo demasiado complejo para que la fuerza motriz que lo dirija y le fije una orientación conveniente resida exclusivamente en la voluntad de un sólo hombre, como ocurre en nuestro país. El Congreso argentino debe ser elevado al lugar que le corresponde en una Nación democrática, para que pueda controlar la conducta del poder ejecutivo en beneficio de la libertad.

XVI

Los ministros ante el Congreso

Si hay entre todos los temas de Derecho Constitucional, discutidos en la cátedra, el libro y el Parlamento, uno que sea totalmente conocido por los familiarizados con el estudio de nuestra Ley Suprema y por los que han ocupado una banca en cualquiera de las cámaras, ese tema es el que sirve de epígrafe a esta colaboración para « La Prensa ». Pero esa circunstancia no le quita interés general ni actualidad siempre que lo renueva el planteamiento de una mal llamada « interpelación » al poder ejecutivo. La opinión pública se pregunta entonces: ¿tiene derecho la cámara para llamar a su Sala al ministro tal o cual? ¿Hay en éste una obligación correlativa de concurrir al recinto legislativo? ¿Debe ir el ministro personalmente a dar los

informes de viva voz, o puede enviar un mensaje escrito? ¿Qué dice la Constitución al respecto?

Y como estas colaboraciones nuestras están dedicadas «al gran público», al pueblo que lee «La Prensa» y no a los conocedores especialistas de la materia (ya lo advertimos en otra ocasión), hemos creído oportuno dedicarnos hoy a ese tema constitucional de las relaciones entre los ministros y el Congreso. Es una cuestión del día, del momento político que estamos viviendo, suscitada otra vez por los casos de San Juan y de Mendoza; y tanto más atrayente cuanto que la cámara de diputados, al resolver que respecto de la situación de la primera de estas provincias el ministro del Interior comunique *por escrito* los informes pertinentes y que respecto de la segunda los dé de viva voz, se ha quedado «entre San Juan y Mendoza», como se dice, sin adoptar un mismo criterio para ambos casos, no obstante ser substancialmente iguales.

La posición de los ministros ante el Congreso está claramente determinada por dos textos de la Constitución, cuyo significado positivo la jurisprudencia parlamentaria y la doctrina han deducido de los propósitos y de los fines que aquéllos contienen. Uno de esos textos es el artículo 63: «Cada una de las cámaras puede hacer venir a su Sala a los

ministros del poder ejecutivo para recibir las explicaciones o informes que estime convenientes». Otro es el artículo 92: «Pueden los ministros concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar». Estos dos preceptos, tomados por los constituyentes de 1853 no de la Constitución de Estados Unidos — en la cual ni se habla de ministros — sino de nuestros propios ensayos y precedentes institucionales, estos dos preceptos, decíamos, no podrían haberse prestado jamás a tergiversaciones y polémicas entre las cámaras y el poder ejecutivo a no haber sido empleados con intenciones meramente «políticas», por una y por otra parte; porque siendo tan diáfana y terminante su redacción en seguida surge de ella el sentido llano y correcto que sus autores quisieron darles.

Los constituyentes de 1853, como sus predecesores en la obra de organizar la Nación en 1826 y 1819, no aceptaron el sistema norteamericano (influenciado por la teoría demasiado absoluta de Montesquieu) de la independencia casi completa entre los poderes legislativos y ejecutivos. Aún cuando adoptaron el principio de la unipersonalidad del ejecutivo — principio dominante y característico en la estructura del gobierno nacional — no creyeron prudente exagerar la separación de los poderes

hasta desvincularlos del todo en la realización de la obra común de dar leyes al pueblo.

Consecuentes con tales ideas, los autores de la Constitución argentina propusiéronse conseguir prácticamente que el ejecutivo compartiera con el Congreso la gran tarea, la difícil tarea, constantemente, de preparar y estudiar la mejor legislación que reclamaran los intereses públicos, el bienestar general, el progreso y la grandeza del país. Para eso era necesario aproximar a los dos poderes, al que tiene la facultad exclusiva de sancionar las leyes y al que tiene la facultad exclusiva de ejecutarlas; vincularlos, comprometerlos de consumo, estimularlos en la realización de la más fundamental función de la democracia, cual es el establecimiento de las normas jurídicas cuyo imperio regula la vida de la Nación. Con los artículos 63 y 92 nuestra Constitución ha logrado subsanar una sensible deficiencia de la de Estados Unidos, donde no se ofrecen a los poderes legislativo y ejecutivo las oportunidades que aquí se les brinda para armonizar puntos de vista acerca de la legislación que más conviene al país.

Publicistas y políticos eminentes sostienen en la gran República del Norte la necesidad imperiosa de remediar ese grave defecto de la Constitución. Mr.

Taft, con su personal experiencia del gobierno y con su alta autoridad de jurisconsulto — consagrada hoy al ser elevado a la encumbrada y gloriosa posición de *Chief Justice* — propicia francamente la implantación de un sistema como el argentino en lo tocante a las relaciones entre el Congreso y el ejecutivo. « Esto impondría al Presidente — ha dicho en una de sus interesantes conferencias — mayor celo en elegir su gabinete, prefiriendo a hombres de experiencia legislativa que pudieran defenderse en los debates y estimularía a los ministros del gobierno hacia una mayor investigación en los asuntos de su cargo. Por otra parte, proporcionaría al ejecutivo lo que debe tener — alguna iniciativa en la legislación y la oportunidad de la presencia de representantes aptos que pudieran informar a ambas cámaras sobre los hechos, respecto a la operación de la legislación existente y la marcha actual del gobierno — y lo que no le es fácil saber al Congreso por medio de sus comisiones investigadoras. El tiempo perdido por el Congreso en inútiles discusiones sobre ciertas materias y que podría evitarse con una simple exposición del ministro, nadie puede apreciarlo sin haber desempeñado ese cargo ».

Es curioso, pues, que nuestros ministros huyan del recinto parlamentario, en el que tienen señalado

por la Constitución un lugar de honor y de trabajo eficiente, mientras los grandes publicistas, los hombres políticos más destacados y los ex presidentes de la talla de Mr. Taft, en Estados Unidos, se lamentan de que la teoría constitucional y la tradición propia de su sistema de gobierno no le permitan al gabinete concurrir a las salas legislativas. Pero esa actitud esquiva de nuestros actuales ministros — en muchos casos despreciativa — no ha sido la que adoptaron los colaboradores inmediatos del Presidente en la época que, al decir de algunos, se clausuró el 12 de octubre de 1916. En la imposibilidad material de multiplicar los ejemplos, recordemos uno de los primeros, precisamente porque el caso es toda una lección y porque ocurrió muy al principio de la presidencia del general Mitre, cuyo preclaro talento ha recibido el homenaje pleno y justiciero de la posteridad en estos días. Defiriendo a un pedido de informes del diputado Oroño, el ministro de la guerra presentóse en la cámara, el 7 de agosto de 1863, y en nombre del poder ejecutivo dijo: « Antes de contraerme a contestar al señor diputado que deja la palabra, repetiré en esta cámara lo que ya han dicho en la misma dos de mis honorables colegas, es decir, que el gobierno entiende que el medio que la cámara ha adoptado para

llamar a los ministros del poder ejecutivo a sus sesiones no está conforme con lo que dispone la Constitución. Sin embargo, el gobierno, siempre deferente, siempre deseoso de tener con los poderes públicos toda clase de consideraciones, no trepidará nunca en que sus ministros vengan a las cámaras toda vez que ellas necesiten saber algo. Digo ésto para que no se tenga este medio como legítimo ni se fije como precedente ». (Al dejar constancia de la opinión propia del poder ejecutivo sobre la forma en que había sido requerida la presencia del ministro, colocábase éste dentro de la verdadera doctrina constitucional, porque el pedido de informes del diputado Oroño no había sido votado *por la cámara,* como debió hacerse).

Lo interesante es, según se ve, saber que desde los primeros tiempos hasta 1916 los ministros, el ejecutivo mismo, han aprovechado de las oportunidades previstas por la Constitución a fin de conseguir el acercamiento y la vinculación entre el Congreso y el poder colegislador, con beneficio evidente para el país.

Quizá haya contribuído un poco a que los ministros no se sientan cómodos en las butacas que les están destinadas en el recinto legislativo la circunstancia de haberse desnaturalizado por los gru-

pos parlamentarios, en muchas ocasiones, los propósitos y los objetivos que debe tener un llamado de las cámaras según la Constitución. Créese corrientemente que las cámaras pueden «interpelar a los ministros», y se prepara la escena como para que ésto tenga lugar con la dramaticidad propia de un acto semejante en cualquier Parlamento europeo. Un ministro o todo el ministerio del Presidente no pueden ser interpelados entre nosotros, por la sencilla razón de que la responsabilidad ministerial no es «parlamentaria», según la Constitución argentina, sino *política,* virtualizada por el juicio de *impeachment* y no de otra manera. La responsabilidad ministerial es «parlamentaria» cuando la Constitución organiza un «gobierno de gabinete»; pero aquélla especie de responsabilidad es inconcebible cuando la Constitución crea un *ejecutivo unipersonal.* Si el jefe del Estado es *políticamente responsable,* como en el caso de nuestro país, no puede haber gobierno parlamentario, sino presidencial. Si el jefe del Estado es *políticamente irresponsable,* como en el caso de Francia, por ejemplo, debe ser parlamentario el gobierno y los ministros responsables ante la mayoría de la cámara popular. Tal especie de responsabilidad obliga al gabinete a dimitir cuando esa mayoría le retira su

confianza, lo que se puede averiguar mediante el planteamiento de una « interpelación ». Esta se concreta, al fin y a la postre, en un « voto de censura » al ministerio o en la aprobación de su conducta pasando la cámara al orden del día. He aquí el objeto práctico de la « interpelación » como instrumento de verificar la responsabilidad ministerial « parlamentaria ».

Siendo entre nosotros *presidencial* el ejecutivo, no teniendo los ministros dicha responsabilidad sino una meramente *política*, lo mismo que el Presidente, las interpelaciones no encuadran en el sistema de la Constitución argentina, la que únicamente concede a las cámaras el *derecho de llamar a aquéllos para pedirles explicaciones e informes* sin que su estabilidad en el gabinete pueda ser destruída por una votación adversa o censura a sus actos oficiales. Correlativamente al derecho de las cámaras para requerir la presencia de los ministros en su recinto, éstos tiene el deber de acudir al llamado; por su parte, tienen ellos el derecho de concurrir espontáneamente a las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates (art. 92), y en tal caso tienen, las cámaras el deber de escucharlos.

Pero si bien es cierto que el sistema argentino no autoriza las interpelaciones, porque no tienen ex-

plicación alguna valedera; si bien es verdad que las cámaras no pueden desplazar a los ministros con votos de censura; si bien es evidente que estos altos funcionarios de la administración están respaldados contra toda oposición parlamentaria por la responsabilidad primordial del Presidente, mientras gocen de su confianza; si bien es incontrovertible que el Congreso no puede removerlos sino por medio del *juicio político,* no deberán ellos invocar estas defensas en situaciones especiales que seriamente comprometan su ascendiente moral ante la opinión pública. En nuestro sistema de gobierno está implicada, lo mismo que en cualquier otro, la *responsabilidad puramente moral* de todo funcionario público, la de los ministros desde luego. Es difícil definirla, y más aún determinar sus límites. Giolitti ha dimitido el poder en estos días porque no se ha considerado debidamente apoyado con un voto de confianza obtenido en la cámara por una mayoría de treinta y cuatro sufragios. Es un caso que realza bien la *souplesse* del régimen parlamentario, vale decir, la adaptabilidad característica de este régimen gubernamental a todas las mutaciones y alternativas del ambiente parlamentario como reflejos directos del incesante *devenir* de la opinión pública. No es dable análoga situación entre nos-

otros; empero, y a pesar del formulismo constitucional, cuando un ministro se encuentra ante una situación parlamentaria en la que se discute « su moral », la corrección de su conducta, y sale de ella absuelto por tres o cuatro votos, bien puede exclamarse, parodiando la frase famosa de Pizarro: la oposición al ministro está vencida, mas el ministro está muerto!

Resumamos, pues, las conclusiones que fluyen de la doctrina desarrollada en este breve estudio sobre la posición constitucional de los ministros ante el Congreso:

1ª Aunque son principalmente colaboradores especiales e inmediatos del Presidente, nombrados y removibles por éste exclusivamente (salvo el caso de jucio político, claro está), lo son también del Congreso.

2ª Ambas cámaras tienen el *derecho* de llamarlos a sus salas de sesiones « para recibir las explicaciones e informes que estimen (ellas) convenientes » (art. 63). La presencia de los ministros es ineludible, porque las explicaciones e informes deben ser dados de viva voz.

3ª No hay « interpelaciones » según la Constitución.

4ª Las cámaras tienen el *deber* de oir a los minis-

tros cuando ellos deseen « tomar parte en los debates » (art. 92), y la amplitud de su palabra no puede serles coartada.

5ª Los ministros no tienen la responsabilidad técnicamente llamada « parlamentaria », sino responsabilidad *política*, que se hace efectiva por el juicio de *impeachment* (art. 45 y 52).

6ª No autoriza la Constitución argentina votos de confianza o de censura, pues nuestro sistema es *presidencial*.

7ª Debe haber en los ministros una exquisita y fina responsabilidad que los obligue a abandonar sus cargos, desentendiéndose de todo formulismo, cuando « su moral » y la corrección de sus procederes son descalificados por la opinión pública reflejada en el Congreso. Esto no es prurito de imitar una costumbre propia del régimen parlamentario, sino devoción a los principios republicanos que acepta y proclama la Nación Argentina.

XVII

La fiscalización parlamentaria sobre el Poder Ejecutivo

El actual presidente de la República ha aprovechado una nueva oportunidad para revelar públicamente el concepto que tiene de su posición institucional y política en el gobierno del país, con motivo de haberle pedido la cámara de diputados, el 21 de julio pasado, explicaciones e informes sobre las razones que le impidieron dar cumplimiento a la ley número 10.284, llamada « ley del hogar ». El mensaje presidencial, desde luego, eludió deliberadamente una respuesta concreta y llana a la pregunta formulada por la cámara. Ni se envió al ministro de Agricultura al recinto de la cámara para que diese los informes de viva voz, ni en el documento aludido se dijo una sóla palabra acerca de la cuestión que ocasionaba la curiosidad de aquélla.

Pero el presidente no pudo contener sus ímpetus habituales para exaltar y reiterar sus ya conocidos y dictatoriales conceptos sobre la preeminencia del poder ejecutivo y la misión providencial que le incumbe en virtud del siempre invocado « plebiscito » de 1916. La cámara de diputados, felizmente, muy felizmente, acaba de reaccionar, casi por unanimidad, contra la presuntuosa actitud de un poder ejecutivo tan avasallador que llega, en el paroxismo de su decantada « reparación », hasta negarle el derecho de contralorear la conducta oficial de funcionarios sujetos a juicio político; y esa cámara, al erguirse altiva y digna en defensa de sus facultades legislativas y de sus privilegios esenciales, ha dado al país y al presidente — a éste en particular — plausible ejemplo de cómo debe interpretarse y cumplirse la Constitución argentina mientras ella tenga imperio soberano sobre todos y para todos los poderes.

Bien venida sea, pues, la declaración hecha recientemente por la cámara de diputados, porque deja establecidos con firmeza este principio institucional y esta lección de alta política: « Las relaciones entre los poderes que forman el gobierno federal deben tender a la coordinación sistemática de sus propósitos para el bien de la Nación, sin la hos-

tilidad de los conflictos que menoscaban normas, autoridad y principios democráticos; y es en tal sentido que la cámara de diputados, que proviene del sufragio universal directo, mantiene todos sus privilegios y atribuciones, frente al mensaje del poder ejecutivo, de fecha 3 de agosto ».

No podía la cámara prestar una conformidad implicada en su silencio a la desorbitada actitud del ejecutivo. El mensaje fué demasiado violento e inoportuno, en cuanto a sus conceptos y a sus formas, para que no provocara la inmediata defensa del cuerpo a quien afectaba gravemente. Comprueba, una vez más, el aforismo de que de lo sublime a lo extravagante media poquísima distancia, al referirse a las responsabilidades de « desastres tan grandes como no hay memoria en la historia humana, y cuyos recuerdos han de perdurar por los hondos laceramientos *(sic)* que infiriera en todo sentido ». ¡Desde el diluvio universal hasta la conflagración europea, todos los desastres que registra la historia humana están comprendidos, como se vé, en el enunciado generalizador que hace el ejecutivo en este párrafo de su mensaje! Pues bien; ninguno de esos desastres ha tenido la magnitud de los que engendró « el régimen » en nuestro país... según dice el mensaje presidencial.

Pero lo substancioso del referido documento está en los párrafos que niegan a las cámaras del Congreso toda otra función constitucional que no sea la de elaborar y « dictar » leyes, para que el ejecutivo las cumpla o las eche al canasto de los papeles inservibles: « Niego, pues, — dice el presidente — la pretendida atribución que invoca (la cámara), erigiéndose, hasta con la agravante de ser una simple rama de un poder, en superintendente de otro poder que lo es completo ». Todo ésto, y lo demás, lo dice el ejecutivo porque se siente « compenetrado de su alta función y de las determinantes históricas del grandioso movimiento de opinión que representa, cuya finalidad es la realización de una obra constructiva de institucionalidad moral y política », etc.

Al desconocer a las cámaras del Congreso sus facultades para contralorear la conducta pública del Presidente y de los ministros, el señor Irigoyen fué mucho más lejos de lo que él mismo ha podido, tal vez, imaginarse y de lo que podían admitir sus propios partidarios. La pendiente en que el ejecutivo coloca a las institucionales nacionales con su extraña actitud es más resbaladiza de lo que podría suponerse.

Despojadas las cámaras de tales facultades,

la existencia del Congreso estaría herida mortalmente en sus más vitales bases. Nadie puede pretender que esas atribuciones para fiscalizar al ejecutivo, como poder encargado de cumplir los mandatos de la Constitución y de las leyes, sean iguales o análogas a las que incumben a las cámaras en un régimen parlamentario; porque en nuestro sistema político, al revés de lo que ocurre en el régimen parlamentario — donde hay una verdadera fusión de los poderes legislativo y ejecutivo, según el concepto clásico de Bagehot, — los poderes son independientes y autónomos. Ha incurrido en imperdonable error, por tratarse de un universitario, un diputado de la mayoría al decir que « si nosotros quisiéramos establecer este contralor incesante y minucioso vendríamos a tomar uno de los medios del régimen parlamentario, sin recurrir al otro, o sea al derecho de disolver las cámaras que tiene el ejecutivo en aquel sistema ». El contralor que nuestras cámaras pueden ejercer sobre el ejecutivo no es el mismo que en el régimen parlamentario, no puede serlo, puesto que la estructura del gobierno argentino es completametne distinta a la que tiene aquel régimen. Es la fiscalización autorizada por la Ley Suprema, la fiscalización amplia y necesaria que obedece a los fines previstos y legiti-

mados por ella en los casos de los artículos 63 y 45; es decir, para cuando las cámaras requieran al poder colegislador « explicaciones o informes » o para cuando la de diputados hace uso de su privilegio de iniciar juicio político al Presidente o a los ministros. No es lícito subvertir los propósitos de la Constitución negando enfáticamente, como lo hace el ejecutivo en su mensaje, todo derecho de fiscalización a las cámaras del Congreso, porque tal cosa significa proclamar nada menos que el rompimiento de la coordinación y de la cooperación entre ambos poderes y aún la irresponsabilidad del Presidente y de los ministros por su conducta oficial.

Del hecho de que la Ley Suprema no autorice votos de censura al ejecutivo no puede deducirse que las cámaras deban contemplar con indiferencia cómo aquellos funcionarios faltan a sus deberes constitucionales, o que estén ellas privadas de toda iniciativa tendiente a fiscalizarlos para los fines previstos en los artículos 63 y 45. Cada cámara puede usar del privilegio que le concede el primero de estos artículos, es decir, puede llamar a su Sala a los ministros del poder ejecutivo para recibir las explicaciones o informes que estime convenientes, ya sea con el objeto de completar su propio conocimiento de las causas que motiven la sanción de

una nueva ley, ya sea con objeto de fundamentar la reforma o la abrogación de una ley existente, ya sea, en fin, con objeto de investigar los hechos que han obstaculizado su ejecución para determinar con exactitud las responsabilidades consiguientes. Como lo demostramos en una de nuestras colaboraciones para « La Prensa » (3 de julio del corriente año), la Constitución argentina, separándose radicalmente en ésto de su gran modelo, ha dado a las cámaras legislativas ese eficaz medio de comunicarse constante y fácilmente con el poder ejecutivo, para propender así a que el gobierno del país se realice con regularidad y armonía entre los órganos o departamentos polticos a quienes lo ha confiado; y agregábamos que es curioso que los actuales ministros huyan del recinto parlamentario, donde tienen señalado por la Constitución un lugar de honor y de trabajo eficiente, mientras los más autorizados publicistas y los hombres políticos más destacados se lamentan en Estados Unidos de que su sistema constitucional no permita al gabinete concurrir a las sesiones de las cámaras para cooperar en sus tareas. Todo ésto parece ignorar el ejecutivo en su último mensaje o finge ignorarlo con propósitos que ahora no es oportuno analizar.

Pero esta teoría del ejecutivo es también inacep-

table desde otros puntos de vista. Como muy bien lo ha hecho constar la comisión de negocios constitucionales en su informe, « en este caso el poder ejecutivo ha prescindido en absoluto de considerar la situación especial que, dentro de la Constitución, tiene esta cámara, por lo que hace al juicio político, cuando se trata de hacer efectiva la responsabilidad del Presidente de la República y de sus ministros, en el desempeño de las funciones que les confieren la Constitución y las leyes ».

La posibilidad de iniciar el juicio político con verdaderos fundamentos y con adecuado examen de los hechos que pudieran ocasionarlo, sería, en efecto, puramente ficticia, una abstracción simplemente, si la cámara no pudiera fiscalizar la conducta de los funcionarios cuya responsabilidad ella debe analizar. Por esto es que el mensaje del presidente Irigoyen, « reiterando su categórico desconocimiento » de las facultades constitucionales de la cámara para contralorear al poder ejecutivo, es un alzamiento, desembozado ya, contra los principios y las prescripciones intergiversables de nuestro Código político e insinúa claramente la intención de rebelarse contra toda medida que el Congreso pudiera tomar para cualesquiera de los objetos arriba indicados. El presidente, pues, ha renovado en esta

oportunidad su original teoría de la preponderancia del ejecutivo sobre el Congreso. ¿*Quousque tandem?*...

No es menos grave esta otra idea que tiene acerca de la función constitucional de las cámaras, de la de diputados especialmente, y de su propia misión de ejecutar las leyes: « V. H. ha podido — le dice el mensaje a la cámara — concurrir a dictar la ley a que alude; ahí terminan sus atribuciones; es el poder ejecutivo el encargado de cumplirlas, según sean las exigencias públicas que reclamen su aplicación o su vigencia ». El mensaje, en este párrafo, no dice precisamente, *in terminis,* que el ejecutivo se considera con derecho a dar cumplimiento o no a las leyes sancionadas por el Congreso; pero cuando afirma que está encargado de « cumplirlas según sean las exigencias públicas », pone de manifiesto la creencia de que, si ante su propio criterio esas « exigencias públicas » no reclaman la ejecución de la ley, él puede no cumplirla! He aquí otro concepto sorprendente entre los muchos de la misma índole que contiene el mensaje. Si el Congreso, representante genuino de la soberanía nacional sanciona leyes, es, fuera de duda, porque « las exigencias públicas » las demandan, ya sean esas leyes iniciadas en las mismas cámaras, ya lo sean por el eje-

cutivo como poder colegislador; y una vez que éste las ha aceptado sin oponerles su veto, una vez que el veto ha sido contrarrestado por la insistencia de las cámaras, una vez que han sido promulgadas, es un *deber ineludible* del Presidente darles cumplimiento, aplicarlas tales cuales son. Si las reputa inoportunas, perjudiciales al país o inaplicables por deficiencias que en ellas descubra, le queda siempre expedito el camino para propender a su abrogación o a su reforma; para eso es un poder colegislador. Sancionadas y promulgadas debidamente, el ejecutivo no puede impedir el cumplimiento de las leyes desentendiéndose de ellas, frustrando sus mandatos y sus previsiones, mediante un veto póstumo e inconstitucional, como sería el gesto vanidoso de imposibilitar su aplicación en nombre de supuestas « exigencias públicas ». Ese veto póstumo del Presidente, completamente extraño a nuestro sistema constitucional, sería el « veto absoluto » de los monarcas autocráticos, inconciliable con los antecedentes, con las costumbres, con las doctrinas políticas y con los ideales democráticos de nuestro país. Si prevaleciera en las prácticas del gobierno argentino bien pudiera dársele un nombre más modesto que el de « Poder Legislativo » al departamento cuya misión es dar leyes a la República!

Concluyamos, pues, afirmando, como lo ha hecho la comisión de negocios constitucionales de la cámara de diputados, al fundamentar la declaración votada casi por unanimidad el 16 de agosto, que no pueden aceptarse, « ni como enunciado teórico, ni como un episodio circunstancial, los conceptos y los términos del referido mensaje del poder ejecutivo ». La cámara ha sabido defender sus privilegios y preservar su respetabilidad institucional.

XVIII

Naturaleza y objeto del juicio político

Se ha sostenido en estos días la tesis de que las acusaciones acumuladas contra el ministro de Hacienda, durante la investigación que ha realizado la cámara de diputados, deben ser llevadas por esta última ante el alto tribunal político establecido por la Constitución para verificar la responsabilidad ministerial. Pero esta tesis, defendida por un miembro de la minoría de la comisión investigadora es, entre todas las que se han discutido en tan álgidos momentos, la que menos adherentes tendrá, porque se cree que *juicio político* es una fea palabra, que sólo puede arrojarse a la faz de quienes hayan cometido graves delitos o crímenes comunes,. como mostrándoles el camino de la deshonra y de la cárcel. No es tal cosa el *juicio político* en la doctrina

y en los propósitos de la Constitución, ni tiene la enorme y aterradora trascendencia que se le atribuye. Un ministro, como un juez, el Preisdente mismo, pueden salir del juicio político no solamente puros e incontaminados, sino también prestigiosos y elevados ante la opinión pública, habiendo ganado la partida con beneficio para su honor y para la administración o las funciones especiales que desempeña.

El juicio político no es nada más que un juicio... *político;* «puede ser iniciado — dice Watson (vol. I, p. 208), entre innumerables autores de primer orden — contra funcionarios públicos que ocupan posiciones influyentes en el gobierno y que no son pasibles de penas según las leyes ordinarias, porque la legislación común no concierne a tales casos. Habitualmente las ofensas cometidas son de carácter político». Este concepto del *impeachment,* como se dice en Norte América, es bien conocido por los entendidos en Derecho Constitucional, puesto que es, puede decirse, un concepto clásico y a la vez elemental; pero estas colaboraciones en «La Prensa» no están dedicadas—nos parece haberlo dicho otra vez — a los especialistas, sino al público en general. En Inglaterra ha significado el *impeachment* — y empleamos el pretérito porque hace ya

mucho tiempo que aquél cayó en desuso (1805)—ha significado, decíamos, algo más. No era únicamente un procedimiento solemne y extraordinario contra un funcionario público para verificar su responsabiildad política, sino todo un procedimiento judicial, iniciado por los comunes y substanciado ante el más alto tribunal del reino, la cámara de los lores, contra un funcionario público o contra cualquier individuo, y la sentencia condenatoria podía llevar aparejada la imposición de diversas penas.

En la Constitución de Estados Unidos, y lo mismo en la nuestra según lo veremos más adelante, el procedimiento iniciado por los representantes del pueblo ante el senado y la sentencia de este último tienen otra naturaleza y otra finalidad que las que tuvieron en el país donde se originó la institución del *impeachment*. Así lo demuestra Curtis, el autorizado historiador de la Convención de Filadelfia, en la obra que dedicó a relatar y comentar los debates habidos en la misma cuando se elaboraba la Constitución de 1787. «Los motivos u objetos de una acusación — dice Curtis — están fuera de las penas de un estatuto o de la ley común. El fin del procedimiento es establecer si existe causa para remover a un empleado público de su cargo. La causa puede encontrarse en el hecho de que, y

en el desempeño de sus funciones o fuera de ellas, haya violado una ley o cometido lo que técnicamente se llama un crimen. Pero puede existir causa de destitución del empleo aunque no se haya cometido ofensa alguna contra la ley positiva, cuando el individuo, por inmoralidad, por imbecilidad o por mal desempeño, se hace inadecuado para desempeñar el empleo» (*Hist. de la Constitución,* p. 232).

Este es el concepto auténtico y verdadero del juicio político en la Constitución americana, como lo demuestra también Alejandro Hamilton en *El Federalista,* al referirse a la función especial que le fué dada al senado en estos casos: «las materias de su jurisdicción — dice Hamilton — son aquellas ofensas que proceden de la *mala conducta* de los funcionarios públicos, o, en otras palabras, del *abuso* o violación de algún cargo público. Estos objetos son de tal naturaleza que con suma propiedad pueden denominarse *políticos,* puesto que se refieren principalmente a los daños hechos a la sociedad misma» (n° LXV). Y si a las opiniones vertidas en esta materia por los más respetables autores agregamos las de hombres eminentes que actuaron en el Congreso cuando el famoso juicio político al Presidente Johnson, comprobaremos aún más la exactitud y uniformidad de la interpretación cons-

titucional que explicamos. El senador Summer, cuyas elocuencia y gran capacidad no se olvidan, decía entonces: « En su verdadero carácter, el juicio político, según nuestra Constitución, tal como he podido entenderlo y debo declararlo, es un procedimiento político, con propósitos políticos, que está fundado en culpas políticas, cuya consideración incumbe a un cuerpo político y subordinado a un juzgamiento político tan sólo. Aún en los casos de traición y soborno *(bribery)* el juzgamiento es político y nada más» *(Impeachment of Andrew Johnson,* 960; Watson, loc. cit.).

Comentando Paschal este caso de *impeachment* observa que « todo el juicio versó sobre la remoción del ministro de la Guerra (Mr. Stanton) y el nombramiento de Lorenzo Thomas, *ad interim,* contrario a la ley reglamentando la duración de los empleos » *(Anotaciones a la Const. de E. E. U.U.,* trad. de Calvo, t. II, págs. 68 y 630); en otras palabras, el fundamento principal y determinante del juicio promovido al Presidente Johnson fué el haber violado uno de los deberes oficiales anexos a su cargo, aunque ello no le acarreaba nada más que una responsabilidad *política* y la consiguiente remoción del empleo.

La naturaleza y la finalidad del juicio político

en nuestra Constitución aparecen todavía más definidas e inconfundibles. Las causas que pueden motivarlo, enumeradas en el artículo 45, son: « mal desempeño » o « delito » cometido en el ejercicio del cargo, o « crímenes comunes ». La primitiva Constitución de 1853 tenía un concepto equivocado acerca de este procedimiento, reservándolo para los casos enormes de traición a la Patria, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la Ley Suprema u otros en los que se mereciera pena infamante o de muerte; pero la Convención de 1860 dió al texto la redacción que hasta ahora conserva, por la que se restituyó al juicio político el verdadero carácter que le correspondía en nuestro régimen institucional. El informe de la comisión que examinó la Carta de 1853 para proponer a la Convención las enmiendas pertinentes, pone de relieve, en efecto, cuáles fueron los motivos y los propósitos que se tuvieron al modificar el primitivo texto en la forma y en el sentido que ahora tiene: « Del contexto de la Constitución federal de 1853 (art. 41) — dice el referido informe — resulta que no hay medio humano de hacer efectiva la responsabilidad de un funcionario público si él no comete grandes crímenes o si no viola abiertamente la Constitución. El tribunal que falta a su deber, el juez que prevarica,

el ministo que abusa de su posición para tomar parte en especulaciones ilícitas, que pueden no ser dañosas a los caudales públicos, el Presidente o Gobernador que ejerce o autoriza la coacción sobre los empleados públicos o sobre el pueblo en el acto de las elecciones, no están comprendidos entre los grandes crímenes que especifica aquélla Constitución, ni puede decirse que violen un artículo constitucional, cuya violación traiga aparejada pena infamante o de muerte; siendo, sin embargo, éstas y otras análogas las verdaderas causas de responsabilidad que son del resorte del juicio político y que conviene que lo sean para que los funcionarios cumplan con sus deberes, para que los juicios respondan a necesidades prácticas, se evite que el poder ejecutivo o el poder judicial confundan la independencia respectiva con lo arbitrario irresponsable, y tengan un tribunal que contega sus abusos y la responsabilidad sea efectiva y no ficticia, como sucede. A estas exigencias provee la reforma del artículo 41 que ha proyectado la comisión», etc.

Toda la doctrina y toda la jurisprudencia de la Constitución están, pues, contenidas en las palabras «mal desempeño», cuya flexibilidad contempla los casos más diversos que puedan suscitarse. Esas dos palabras son las que realmente definen y concretan

la naturaleza y la finalidad del *juicio político* en nuestro país, que no son sino las que tiene en Estados Unidos, como ya lo hemos demostrado. « Mal desempeño » de un funcionario pasible de ser procesado políticamente por la cámara de diputados es frase que, según Pomeroy, ha sido intencionalmente, deliberadamente puesta en el precepto constitucional con grande amplitud y flexibilidad, para que puedan caber en ella todos los casos posibles de responsabilidad *política* y *administrativa*. La referida reforma de 1860 tuvo, precisamente, ese designio, que no había sido considerado por los constituyentes de 1853 cuando, en el artículo 41, determinaron las causas que podían dar origen al juicio político, como lo comprueba el informe de la comisión revisora antes citado.

En el sentido que ahora tiene el texto constitucional — dice muy bien el doctor Vicente C. Gallo en su laureada obra sobre la materia — « el juicio político no sólo debe tender a impedir la *continuación* de actos de ese género, de parte de un funcionario público, sino también a evitar su ejecución en lo futuro, poniendo los intereses públicos al abrigo de ese peligro posible. El juicio político, añade, debe ser, y es, remedio para males existentes, actuales, y medida preservativa para males futu-

ros o posibles. Lo primero se consigue con la destitución, lo segundo con la inhabilitación del funcionario culpable (*Juicio Político,* 1897, p. 232).

Ese tenía que ser el concepto verdadero y necesario de semejante procedimiento en nuestro régimen constitucional, porque si sólo pudiera encontrar fundamento o motivo en crímenes comunes o delitos calificados cometidos en el desempeño de un cargo público, entonces no habría medio alguno para hacer efectiva *la responsabilidad política* de los altos funcionarios del gobierno. Está en la esencia misma del gobierno representativo - republicano, concebido sobre la base de la separación e independencia de los poderes, que esa responsabilidad política pueda ser fácilmente analizada y comprobada. Si en nuestro régimen constitucional no tiene asidero la responsabilidad parlamentaria de los ministros, como sucede en los países donde se ha adoptado el *cabinet government,* es preciso que el juicio político sea un procedimiento adecuado para que no desaparezca por completo *la responsabilidad política* de aquellos funcionarios, porque ésta es una condición primordial del gobierno representativo-republicano y garantía eficaz de la mejor administración que pueda desearse.

Cuando la opinión pública sabe que, por una par-

te, se ha penetrado « con los ojos vendados en una pieza iluminada y no se ve absolutamente nada de lo que pasa » y que, por otra, se tienen «los ojos demasiado abiertos y a los ojos naturales y físicos se agregan los ojos de la imaginación » (palabras del señor diputado Molina en la sesión del 12 de abril del corriente año), bien podría pensarse que falta *el juez* que haga plena luz, descorriendo las cortinas que la atajan e impiden ver y palpar la realidad.

Los textos de la Constitución, la doctrina que los informa y la jurisprudencia comparada reservan al senado exclusivamente el papel de juez en el juicio político. La alta cámara es la única capacitada para examinar y apreciar el valor definitivo de la prueba producida, en tanto que a la cámara popular incumbe la acusación cuando reviste caracteres graves y formalidad suficiente para sustentarla ante la primera. El derecho de *acusar* que corresponde a los representantes directos del pueblo no puede ser confundido con el de *juzgar* que pertenece al senado, menos aún cuando aquel derecho no puede tener las bases, los fundamentos que puede tener el del senado para pronunciar « su fallo », porque éste se apoyará en una prueba más completa, más demostrativa y más concluyente. No está de acuerdo

con la doctrina constitucional invertir o transformar la función propia de cada cámara, ésto es, dar al derecho de acusar una extensión tal que lo convierta en derecho de sentenciar, so pretexto de que la cámara analiza y aprecia la prueba a su arbitrio de modo definitivo. Una cosa es descubrir en la prueba acumulada motivos para la acusación y otra cosa es descubrir en ella — cuando es ampliada y revisada por el juez — motivos para la sentencia. Por lo demás, la Constitución ha tomado una prudente precaución contra las acusaciones infundadas, exigiendo una votación extraordinaria de las dos terceras partes de los miembros presentes en la cámara.

Demostrado queda que el juicio político contra un funcionario público no es un procedimiento judicial ordinario, donde el acusado ocupe la posición en que se hallan frente al juez de instrucción los que son sospechados de haber cometido delitos calificados por el código penal. Debemos agregar, para concluir, que el juicio político es preferible a toda otra solución en situaciones complicadas. Avellaneda, hablando como ministro de Sarmiento en 1866, pronunciaba con unción ciudadana estas palabras, muchas veces citadas, que ahora conviene recordar: « Sostengo y sostendré siempre que el derecho de

acusación, francamente ejercido por la cámara de diputados, es cien veces preferible a este sistema de ir con censuras y reprobaciones, socabando día por día y acto por acto la autoridad del poder ejecutivo. Afirmo que no hay prudencia alguna en esta manera de proceder, y que, por el contrario, hay una falsa prudencia en decir: ¡Evitemos la crisis violenta pero transitoria de una acusación, para dejar al país bajo los peligros de una crisis permanente!».

Nos resta decir, en fin, que en este breve estudio sobre la naturaleza y objeto del juicio político hemos deseado, *ex corde,* colocarnos en el plano superior de la ciencia constitucional para explicar el asunto a nuestros lectores sin apasionamiento ni ofuscación alguna. No debe presumirse otro propósito.

XIX

La reforma de la Constitución chilena (*)

La apertura del Congreso en 1° de junio de 1890 — dice Julio Bañados Espinosa en su libro sobre Balmáceda — marca, en el reloj de los acontecimientos de Chile, la hora inicial de la ruptura a fondo entre los poderes ejecutivo y legislativo,

---

(*) Este estudio sobre la reforma constitucional que propicia el Presidente Alessandri, mereció el aplauso y la aprobación de que informa la siguiente carta:

Santiago de Chile, 13 Mayo 1921.

Señor don J. A. González Calderón.
Buenos Aires.

Mi distinguido amigo:

Me he impuesto con la atención que merece de su interesante estudio publicado en «La Prensa» de esa ciudad el 24 de Abril último con el título de «La Reforma de la Constitución chilena».

Las discretas apreciaciones de Vd. sobre los excesos del Sistema Parlamentario y las deficiencias de la Cons-

que comenzó con votos de censura inconstitucionales y terminó en sangrienta hecatombe. El Presidente Balmaceda, en efecto, expuso entonces ante el Congreso un vasto plan de reformas constitucionales, una amplia y completa revisión del Código político que habían sancionado los constituyentes de 1833, convencido el Presidente de que sólo así, vale decir, transformando totalmente la estructura y la naturaleza del régimen gubernamental, era posible asentar sobre sólidas bases el orden institucional y asegurar la regularidad funcional de los poderes públicos. El mencionado mensaje de Balmaceda es un notable documento político, en el que se trasuntan a la vez la convicción sincera del estadista que juzga las instituciones de su país a la luz de los principios de la ciencia constitucional, y los altos ideales patrióticos y cívicos que es necesario poner al ser-

---

titución chilena para aplicarlo con la debida corrección y eficacia, son dignas de meditación serena y desapasionada.

Yo celebro muy sinceramente que las actividades políticas de mi país hayan logrado interesar a la brillante pluma de Vd.

Y por lo que hace a las delicadas referencias con que me favorece, ruégole aceptar los sinceros agradecimientos de su affmo. amigo.

Arturo Alessandri.

vicio de una causa noble, cual es la de buscar para el pueblo libertad, bienestar y grandeza. Rechazaba Balmaceda decididamente el gobierno parlamentario y propendía con acierto a fundamentar la descentralización del poder. Conociendo por propia experiencia los resultados que iba dando la evolución hacia el régimen parlamentario, y previendo con toda clarividencia los que se recogerían más tarde, declaraba Balmaceda enfáticamente: «Yo no acepto para mi patria la dictadura de un Congreso, ni sostengo la dictadura del poder ejecutivo: quiero un régimen de libertad y de independencia de los poderes públicos, en el cual cada uno de ellos pueda ejercer la plenitud de las atribuciones necesarias para sus fines propios, pero sin invadir jamás los derechos del pueblo, ni la esfera de acción trazada legalmente a la actividad de otros poderes». Concretando su pensamiento político y el sentido de la revisión constitucional, Balmaceda proponía confiar el poder ejecutivo a manos de un funcionario llamado Presidente de la República, creándose también el cargo de Vicepresidente, elegidos directamente los dos por el pueblo para un período de seis años. Habría ministros, según lo arreglara la ley, y éstos serían solidariamente responsables con el Pre-

sidente de todos los actos contrarios a las leyes o a sus deberes. La responsabilidad del Presidente y de sus ministros podría hacerse efectiva desde el día en que se iniciaran en sus funciones hasta cien días después de terminadas, por medio del juicio político que iniciaría la cámara de diputados ante el senado. Este pronunciaría sentencia. Suprimiríase el Consejo de Estado.

Cuatro días después, cuando el ministerio encabezado por don Enrique S. Sanfuentes se presentó al senado, esta cámara aprobó un voto de censura, y lo mismo hizo la de diputados el 9 de junio, todo lo cual motivó la inmediata caída del gabinete. Inicióse, así, entre el Congreso y el ejecutivo la lucha sin tregua que culminó en la revolución de 1891. No es oportuno referirnos a ella sino en cuanto señala una profunda y decisiva evolución en la vida institucional y política de Chile y en cuanto de ella podemos deducir enseñanzas para el momento presente de aquel país hermano.

Vencido Balmaceda en tan cruenta contienda apeló ante el tribunal supremo de la historia en la hora angustiosa y final de su holocausto; apeló del fallo adverso de sus contemporáneos para sus principios e ideales políticos, con más firmeza que

nunca en sus convicciones y con la absoluta seguridad de que en un futuro próximo iban a confirmarse sus vaticinios. « El régimen parlamentario ha triunfado en los campos de batalla, pero esa victoria no prevalecerá » — decía en la carta que se ha llamado su « testamento político ». « No hay que desesperar de la causa que hemos sostenido ni del porvenir. Si nuestra bandera, encarnación del gobierno del pueblo verdaderamente republicano, ha caído plegada y ensangrentada en los campos de batalla, será levantada de nuevo en tiempo no lejano, y con defensores numerosos y más afortunados que nosotros, flameará un día para honra de las instituciones chilenas y para dicha de mi patria, a la cual he amado sobre todas las cosas de la vida ».

Y bien; treinta años de trabajada experiencia — breve período en la vida de las naciones — han bastado para ratificar la exactitud de las previsiones y la doctrina política sustentadas por aquel gran hombre, y para que la reforma constitucional sea nuevamente proclamada, como solución impostergable de una crisis constante, por la voz autorizada de otro Presidente de la República: por el Presidente Alessandri. Es lo que éste acaba de hacer en un documento que será histórico,

por su significado, por su orientación y por su trascendencia. Nos proponemos comentarlo en nuestra colaboración de hoy, para explicar a nuestros lectores las causas que justificarían una revisión constitucional en Chile.

Digamos, ante todo, cómo ha sido organizado el poder ejecutivo por la Constitución de 1833, vigente aún en este punto, salvo algunas modificaciones posteriores. Un ciudadano, con el título de Presidente de la República — prescribe el artículo 50 (antes 59) — administra el Estado y es el jefe supremo de la Nación. Dura cinco años en el cargo y no puede ser reelecto sino con intervalo de un período. Es elegido por electores nombrados por el pueblo directamente, en número igual al triple del total de diputados que corresponden a cada departamento del Estado. Para ser proclamado Presidente debe obtenerse una mayoría absoluta de votos en el colegio electoral; si ninguno consigue esta mayoría absoluta, elegirá el Congreso entre las dos personas que hubieren alcanzado mayor número de sufragios. Hasta aquí, el sistema chileno tiene mucha semejanza con el nuestro; pero difiere esencialmente en cuanto la Constitución de la vecina República, al contrario de lo que hace la Argentina, establece la «irres-

ponsabilidad » del Presidente mientras ejerce sus funciones oficiales, creando así como un « juicio de residencia » para después de haber terminado aquél su período. A este efecto, el Presidente de la República — dice el artículo 74 (83) de la Constitución — puede ser acusado « sólo en el año inmediato después de concluído el término de su presidencia », por todos los actos de su administración en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado o infringido abiertamente la Constitución. La acusación es, entonces, entàblada por la cámara de diputados ante el senado, siendo preciso que en este cuerpo haya una mayoría de dos tercios de votos para la declaración de culpabilidad. Con el propósito de hacer factible el procedimiento constitucional para verificar la responsabilidad del Presidente, le está prohibido a éste salir del territorio del Estado durante su gobierno, o un año después de haber fenecido su período, sin acuerdo del Congreso.

En tanto que el Presidente es irresponsable durante su período gubernativo, cada ministro es personalmente responsable de los actos que firma y solidariamente con sus colegas de los que con ellos acuerda.

Esta completa irresponsabilidad del Presidente, por un lado, y por otro, la responsabilidad personal y solidaria de los ministros, constituyeron las bases y los motivos de la evolución hacia el gobierno parlamentario que inició la revolución de 1891. No puede desconocerse la lógica constitucional que determinaba esa evolución, ni tampoco pueden negarse los motivos que la ocasionaban si la Carta de 1833 no era modificada, como no iba a serlo. Admitir que un Presidente irresponsable tuviera poder personal — y un poder tan extenso como resulta del conjunto de atribuciones enumeradas en la Constitución chilena — importaba nada menos que erigir la dictadura de un hombre enmascarándola con el gorro frigio. La irresponsabilidad del jefe del Estado en Chile, como en Francia y en todo país cuya Constitución la establece, ha debido producir, tarde o temprano (según es el desarrollo de la democracia) ese fruto institucional que se llama gobierno parlamentario o sistema de gabinete. Porque siendo cosas esencialmente correlativas « responsabilidad » y «poder », no pudiendo existir la una sin la otra, un jefe de Estado que no sea responsable no puede detentar especie alguna de poder. En Chile, como en Francia, y en todo país cuya Constitución

establece la irresponsabilidad del jefe del Estado, el poder ejecutivo ha debido pasar al ministerio o gabinete.

Huneeus, el notable comentador de la Constitución chilena, critica duramente a los autores de la Carta fundamental de 1833 por haber instituído dicha irresponsabilidad presidencial. « Este sistema *mixto*, adoptado por nuestra Constitución, dice, tiene todos los inconvenientes de la monarquía, especialmente cuando la presidencia cae en manos de hombres de personalidad vigorosa, que pretenden de ordinario « dirigirlo todo », y que no quieren comprender que es mucho más difícil que eso desempeñar el papel de moderador, que tan pocos monarcas saben llenar cumplidamente... Nosotros desearíamos, concluye Huneeus, que nuestro país fuese una República completa y verdadera. Por eso queremos un Presidente *responsable* ante el Congreso » *(Obras,* I, 157).

Pero la deficiencia más criticable en la Constitución chilena es que el Presidente de la República no tiene la facultad legal de disolver el Parlamento cuando éste plantea una oposición extrema al ejecutivo. Para que el régimen parlamentario sea un instrumento adecuado de buen gobierno, y no

un calidoscopio de ministerios efímeros, la facultad de disolver las cámaras debe ser dada al jefe del Estado. Esa facultad, como dice Esmein, es natural, legítima y necesaria; es nada menos que la garantía de una suficiente separación de los poderes. Si ella no existe, las cámaras, aunque no estén apoyadas por la mayoría de la opinión pública, podrán imponer un gobierno al país, destruir todo aquel que no se conforme a sus caprichos y aniquilar así la independencia y la eficacia del poder ejecutivo.

En su mensaje de 1890 Balmaceda afirmaba, con sobrada razón, que el régimen parlamentario no tenía realmente asidero en la Constitución de 1833 porque, entre otros requisitos necesarios, faltaba el derecho del Presidente para disolver el Congreso y apelar así al veredicto popular. El Presidente Alessandri acaba de decir que « es indispensable » dar al ejecutivo aquel derecho, para ejercerlo siquiera una vez durante su gobierno, y de este modo « apelar al pueblo soberano en caso de conflictos » (carta a los ministros, fechada el 13 de abril).

Veamos ahora cómo expone el señor Alessandri su concepto sobre la reforma constitucional.

Desde luego, el Presidente no está conforme con la inestabilidad de los gabinetes en su país, oca-

sionada por frecuentes y la mayor parte de las veces infundados votos de censura, o por excesiva susceptibilidad de los ministros en otros casos. Cuando el senado se negó a prestar acuerdo para la designación de plenipotenciario en China y los ministros ofrecieron su dimisión en consecuencia, el señor Alessandri dirigióles una extensa carta (22 de febrero), en la que expuso francamente sus puntos de vista al respecto. « En ningún país del mundo — decía el Presidente — las crisis ministeriales se presentan con la frecuencia que entre nosotros. Los males que tal estado patológico provoca son incalculables y de desastrosos efectos: desgobierno, anarquía, desorden, desorganización de todos los servicios públicos y falta absoluta de previsión para los problemas que interesan a la vida nacional, son las consecuencias precisas y necesarias de la instabilidad ministerial... ». « Una corriente de opinión poderosa se levanta de un extremo al otro del país para reaccionar contra este régimen tan funesto y de tan fatales consecuencias ».

Como se ve, el cuadro no podría haber sido pintado por mano más maestra que la del Presidente. En cuanto a la veracidad de sus afirmaciones sobre este particular, podríamos referirnos, como prueba más reciente, a la presidencia del señor Sanfuentes,

en cuyo quinquenio hubo, si no nos equivocamos, cerca de diez y ocho o veinte gabinetes... Rectificaríamos gustosos este dato [1].

La síntesis de las consecuencias que entraña la instabilidad ministerial, tal cual la ha hecho el Presidente Alessandri en la citada carta del 22 de febrero, no puede ser, por otra parte, más expresiva ni más demostrativa de la situación política real: desgobierno, anarquía, desorden, desorganización de los servicios públicos y falta absoluta de previsión para los problemas que interesan a la vida nacional. Son las propias palabras del Presidente. Para imposibilitar estos graves y desagradables resultados, o, a lo menos, para atenuarlos, el señor Alessandri sugiere en seguida (carta a los ministros, del 13 de abril) la reforma de la Constitución vigente desde 1833. Su principal punto de mira parece ser el senado, « para quitarle sus facultades

---

(1) «EL MINISTRO DE JUSTICIA DE CHILE
Actitud de la prensa de Santiago».

«*Santiago 3.*—«El Mercurio» y «La Nación», celebran como cosa rara que durará *un año* en su puesto el ministro de Justicia e Instrucción Pública, don Armando Jaramillo, que fué también el último ministro de la presidencia del señor Sanfuentes, entrando después a formar parte del primer Gabinete del señor Alessandri».

(Telegrama publicado en «La Nación» de esta Capital).

políticas y hacer de esta corporación simplemente un poder revisor y moderador, ya que dentro de una verdadera y sana democracia no es compatible que haya dos organismos de elección popular que puedan orientarse en diversas y distintas corrientes, llamadas a producir conflictos profundamente dañinos y hasta perturbadores de la paz y del orden público».

Se trasluce fácilmente en las palabras transcriptas el desagrado que han producido en el espíritu del Presidente las renovadas actitudes del senado en lo que atañe a la designación de representantes de la Nación en el exterior. Así como el alto cuerpo se rehusó a dar su acuerdo para el nombramiento de ministro en China, acaba de negarlo ahora otra vez para que un distinguido ciudadano vaya a la legación en Francia. Hay en el senado, pues, una política desfavorable al Presidente. Puede haberla más tarde en la otra cámara, en la cámara popular; y entonces, como el ejecutivo se considera también — y a justo título en el caso del señor Alessandri — representante genuino de la mayoría del electorado, intérprete fiel de la voluntad nacional, el conflicto, o una serie de conflictos, no tiene por ahora más solución constitucional que la indefinida

renovación del gabinete, total o parcialmente. Demuestra todo ésto que el señor Alessandri tiene argumentos y motivos irrefutables para pedir una reforma constitucional que de al ejecutivo el derecho de disolver el Parlamento y entregar la solución del conflicto al voto de la Nación, si la reforma no alterara la estructura del gobierno.

Hasta que la iniciativa de modificar la Constitución de 1833, en este punto, sea concretada debidamente (lo que promete hacer el Presidente para el próximo Congreso) no será posible conocer del todo el sentido y la trascendencia de la reforma, ni mucho menos hacer la crítica consiguiente. Pero puede creerse que la revisión no será encarada con la amplitud que la afrontó Balmaceda. No será, parece, una reforma radical, que cambie esencialmente el régimen de la Constitución. ¿Insistirá Chile en tener «gobierno parlamentario»? ¿Concluirá por reconocer que ese régimen es muy complicado y difícil de manejar en las incipiente democracias americanas y «muy lujoso» para ellas»?

Aún para nosotros que nos encontramos desgraciadamente en el extremo opuesto, soportando la hipertrofia del poder ejecutivo, el parlamentarismo no sería hoy una solución conveniente. Requiere un conjunto de condiciones políticas y sociales que no

es fácil encontrar en democracias nuevas, en las cuales el funcionamiento regular y ordenado de los gobiernos, asegurado por una prudente estabilidad de los gobernantes en el poder y por un sistema adecuado de frenos constitucionales, es la mejor garantía de su desarrollo orgánico y de su potencialidad. Para ello es necesario que el cuerpo legislativo no esté subordinado al ejecutivo; mas es preciso, también, que éste no se halle bajo la tiranía de aquél y mucho menos cuando la Nación no es llamada a dar su veredicto, como en Chile ahora.

XX

Reflexiones sobre una crisis ministerial en Francia

«No es *el gran gabinete,* pero es un gran gabinete el que he formado», ha dicho M. Briand a un corresponsal de la *Associated Press* que lo ha entrevistado. ¿Qué importancia puede asignarse a esta breve frase del nuevo presidente del Consejo de ministros francés, desde un punto de vista institucional, en cuanto a las ideas políticas expresadas por M. Millerand cuando aceptó la presidencia de la República? El lector recordará que M. Mirelland expuso entonces muy claramente su programa de reforma constitucional en el sentido de acrecentar, o, mejor dicho, en el sentido de dar relieve a los poderes del Presidente de la República, aniquilados completamente por el desarrollo progresivo de la influencia parlamentaria y por virtud

del propio dinamismo de la Constitución de 1875, todo lo cual ha ido poco a poco reduciendo las funciones presidenciales a la impersonalidad absoluta, como es fácil verlo y lo hacen notar autores franceses modernos de indiscutible valimiento.

Si la formación y la existencia de cualquier gabinete en Francia es para el Presidente de la República así como una notificación que le hace el Parlamento de que debe entregar a aquél los poderes que nominalmente le otorga la Constitución, cuánto más no lo será ahora si ha de darse a la citada frase de M. Briand todo el significado político que lógicamente debe acordársele en las actuales circunstancias. « Un gran gabinete » es un ministerio apoyado por fuerte mayoría parlamentaria o un ministerio integrado por personalidades de primera fila. El caso de M. Briand no corresponde a la segunda de estas dos categorías, pero sí a la otra, porque la lista no contiene los nombres de ninguno de los *leaders* de la política francesa de hoy, con excepción de M. Barthou (a quien se ha confiado la cartera de guerra) y del diputado Bonnevay tal vez. Es, según la frase de M. Briand, un gran gabinete por el fuerte apoyo que todo él tiene, y particularmente su jefe, en el Parlamento. Comprobado este hecho, puede deducirse obviamente que

otra vez surge irresistible la primacía de un Parlamento que ha derribado por votación extraordinaria (463 votos contra 125) a un ministerio que pareció responder desde su organización a la influencia personal del Presidente de la República. La causa ocasional de la crisis — que ha sido la negativa de la oposición a consentir que M. Leygues conferenciara con el primer ministro inglés sobre política internacional antes de haber ajustado su conducta a los deseos de la cámara — destaca, sin duda alguna, el principio constitucional que la mayoría parlamentaria ha querido preservar incontaminado: ella es la que tiene y mantiene el derecho a gobernar la Nación por órgano del gabinete, y para lograr ese fin remueve y desplazará a todos los ministerios que no escuchen cuidadosamente los mandatos de su voluntad soberana.

¿Qué puede pensarse, pues, de la suerte que tocará a la proyectada reforma, anunciada por M. Millerand al aceptar la presidencia de la República y sugerida como una condición fundamental para ocupar el Elíseo? El actual jefe del Estado francés, cuando llegó a tan espectable magistratura, acababa de dejar el puesto eminente de jefe del Consejo de ministros, es decir, *la dirección efectiva del gobierno del país,* con toda la experiencia que ha-

bía recogido en el desempeño de las funciones inherentes a este último en esa y en otras ocasiones. Aparte de la aversión que tendría como hombre de acción pública brillante y combativa al amenguamiento de su influjo político, habría creído en la conveniencia de que el jefe del Estado tuviera poderes gubernamentales propios y una posición constitucional que le asegurara su independencia relativa respecto del Parlamento; y convencido de que mientras subsistan las leyes orgánicas de 1875, la realización práctica de tales designios será imposible, indicó francamente el camino de la reforma constitucional para lograrlos.

Las leyes de 1875, en efecto, sancionadas por una Asamblea íntimamente monarquista, no permiten que la presidencia de la República pueda ser un órgano independiente del Estado, ni que pueda ahora evolucionar paulatinamente hasta ser la encarnación de poderes gubernamentales propios, porque sus autores copiaron de la Constitución inglesa el principio - base de la *irresponsabilidad política* del jefe del Estado. Como dijo Thiers refiriéndose a la posición del monarca constitucional, puede afirmarse que el Presidente de Francia « reina pero no gobierna », y así lo prueba la historia de todos los presidentes hasta hoy. M. Mirelland ha tenido, sin

duda, el deseo y el propósito de gobernar, y previendo acontecimientos que germinan en la teoría misma de la Constitución sobre su magistratura, quiso preparar la realización de la reforma con sus conocidas declaraciones cuando aceptó habitar el Elíseo ostentando la banda tricolor sobre su pecho de gran estadista. La debilidad de la presidencia ha sido un resultado natural y lógico en la vida de la Constitución de 1875. El largo período de siete años no es parte a remediarla, sino al contrario, contribuye a aumentar las consecuencias de ese vicio orgánico. Un linfático lo será siempre mientras no se modifique la composición de su sangre. Así como a la presidencia argentina le sobran en su organismo los glóbulos rojos que le dan tan excesivo vigor, la presidencia francesa tiene superabundancia de glóbulos blancos que le restan energías necesarias para su desarrollo. El titular de ese cargo es en Francia elegido por la Asamblea nacional, lo que le vincula demasiado, en el origen de sus funciones, a la voluntad de la mayoría parlamentaria. No tiene la *responsabilidad política* que justifica los poderes personales de un Presidente republicano de verdad; antes bien, la Constitución hace recaer esa responsabilidad en el ministerio, ante las cámaras. No puede ser acusado sino en el

caso, inconcebible casi, de alta traición; vale decir, es intangible. Nada puede hacer por sí sólo que no sea presidir las solemnidades nacionales; su firma, decía un Presidente, no tiene más valor que la de cualquier autógrafo para un coleccionista... Puede ponerla en un decreto primero que la de los ministros, si éstos se la piden. Por si sólo es valedera únicamente cuando va al pie de su mensaje de dimisión...

La intención de los constituyentes fué en concepto de algunos autores crear un poder ejecutivo enérgico y provisto de todas las atribuciones adecuadas a ese fin. De ahí el haber establecido la irresponsabilidad del Presidente, la facultad de disolver la cámara popular, y el septenato. Pero aquella intención, si la tuvieron los padres de la Constitución francesa, tenía que ser frustrada fatalmente a causa de la subordinación en que se colocaba al ejecutivo respecto de la mayoría parlamentaria por virtud de esa misma irresponsabilidad del jefe del Estado y la consiguiente responsabilidad solidaria de los ministros por la política general del gobierno, que también la tienen individualmente por sus actos personales (ley const. del 25 de febrero 1875, art. 6). Aún el ejercicio del mencionado derecho de disolución por el Presidente — supremo derecho de

esistencia a las imposiciones de una mayoría parlamentaria que puede no ser el espejo fiel de la mayoría del electorado — fué doblemente limitado y cercenado al Presidente por los dos requisitos de la firma ministerial y el acuerdo previo del senado (ley const. cit., art. 5). Por todo lo que acabamos de ver, compréndese fácilmente que el papel real del jefe del Estado francés no ha podido ser otro que el de un monarca constitucional a la manera que lo concibe y practica Jorge V, por ejemplo. Es el *roi fainéant* de que nos habla M. Leyret en un interesante libro que ha poco dió a luz.

Y bien; ni M. Millerand quiso resignarse a desempeñar ese papel, según lo dejan traslucir sus palabras sugiriendo la reforma constitucional cuando aceptó tan honroso cargo, ni hasta ahora parece que el Parlamento esté dispuesto a facilitar o a apoyar transformación alguna que importe reducir la esfera de influencia gubernamental que le dieron las leyes orgánicas de 1875 y la jurisprudencia que medio siglo ha confirmado. ¿Qué ocurrirá, pues? ¿Conseguirá el actual Presidente la reforma de las instituciones políticas vigentes desde que se fundó la tercera República? ¿Propiciará o dificultará esa reforma el nuevo jefe del gabinete, M. Briand, una de las más notables personalidades políticas de

Francia contemporánea? Si Clemenceau ocupara el sillón de la presidencia del Consejo de ministros no consentiría disminución alguna de sus poderes, como no habría aceptado desde la presidencia de la República una interpretación constitucional que — como la prevaleciente hasta hoy — hubiera quitado de sus robustas manos un átomo de poder personal. Así se explica que, lógicamente, « parlamentariamente », fuese en su hora el menos *papabile* de todos los candidatos a la presidencia.

Si el primer magistrado de la Nación fuese en Francia elegido directamente por el pueblo, en vez de serlo por la Asamblea nacional en Versalles, podría quizá imponer por sus propios prestigios *una política propia* y hacerla triunfar tarde o temprano a pesar de las resistencias del Parlamento y de su ministerio, porque sería tan « representativo » como éstos si la opinión pública lo hubiera escogido como intérprete auténtico de sus designios. Los autores de la novísima Constitución alemana han tenido en vista, seguramente, esa posibilidad de que el jefe del Estado pueda ser, en un momento dado, el órgano más expresivo de la opinión pública y el ejecutor de una política fundamental que ella sustente. Tal es el sentido teórico y práctico que puede asignarse a los siguientes artículos de la

Constitución elaborada en Weimar: « El Presidente del Imperio es elegido por el pueblo alemán entero » (art. 41). « Las funciones de Presidente del Imperio duran siete años. La reelección es admitida. Antes de la expiración de ese término el Presidente del Imperio puede ser destituído a propuesta del Reichstag por un voto del pueblo. La decisión del Reichstag debe ser tomada con la mayoría de dos tercios. Por esta decisión el Presidente del Imperio es privado del ejercicio ulterior de sus funciones. El rechazo de la revocación por el voto del pueblo equivale a una reelección y acarrea la disolución del Reichstag » (art. 43). Esta situación constitucional del Presidente del Imperio en emergencias extraordinarias, que parece haber sido previstas, no ha obstado a que, entretanto, se dé al gobierno la forma parlamentaria, con el requisito de la firma y con la responsabilidad ministerial solidaria y personal, como más claramente surge del artículo que dice así: « El Canciller del Imperio y los ministros del Imperio deben, para el cumplimiento de sus funciones, gozar de la conganza del Reichstag. Si el Reichstag les retira su confianza por un voto expreso cada uno debe dar su dimisión » (art. 54).

Como se acaba de ver, el jefe del Estado alemán

puede llegar a tener una gran influencia en la política del gobierno y sobre el Parlamento. No hay duda de que ha sido mejor concebido y arreglado el papel del Presidente del « Reich » que el del Presidente de Francia. ¿No sería esta solución constitucional que los alemanes han dado al problema de organizar el ejecutivo nacional conveniente para Francia, ya que el Parlamento no ha de despojarse de todos los fueros y derechos que le dan las leyes fundamentales de 1875 para limitarse a ser un *Congreso* como el norteamericano frente al poder personal y concentrado del Presidente? El haber triunfado Francia sobre Alemania en la tremenda guerra no debería ser motivo para que la primera no encontrara en la segunda un sistema típico y un modelo para establecer el poder ejecutivo nacional sobre bases sólidas y democráticas, como lo son las que han ideado los constituyentes de Weimar.

Pero, ante todo, habrá que esperar la actitud del nuevo jefe del gabinete francés acerca de la reforma constitucional sugerida por M. Millerand. Desde luego, la verdad es que la organización y funcionamiento de « un gran gabinete » y la preponderancia avasalladora de un Parlamento omnipotente, no permiten vislumbrar, claro está, las mejores perspectivas para dicha reforma.

XXI

El período legislativo ordinario

En una de las últimas sesiones extraordinarias de la cámara de diputados promovióse un breve debate sobre la iniciación inminente del período legislativo ordinario, y, si bien no se profundizó el estudio de tan interesante tema, ese breve debate sirvió para poner de relieve las dos tendencias o doctrinas políticas en que se dividen hoy, como siempre, los miembros de la cámara: la de los que sostienen los derechos y privilegios constitutivos de la independencia y prestigio del Congreso, y la de los que sostienen el acrecentamiento de las atribuciones del poder ejecutivo y su preeminencia respecto de los otros poderes del Estado.

No es la primera vez que las opiniones de los miembros de nuestras cámaras se dividen así, ni es

éste el único país organizado constitucionalmente donde ello ocurra. Pero sí es raro que la tendencia de subalternar al Congreso sea profesada y defendida por quienes se dicen los más legítimos y auténticos representantes de la soberanía popular en una nueva era de « restauración institucional ». La tesis de que el período legislativo ordinario no puede iniciarse sin previo decreto del Presidente que lo autorice, es, en efecto, la negación más completa de la independencia funcional del Congreso, y, por lo tanto, el desmentido más cabal de dicha restauración. Esa tesis entraña, como vamos a demostrarlo, no sólo el sometimiento del Congreso a la voluntad del Presidente, sino también una flagrante violación de mandatos expresos e intergiversables de la Constitución. Contiene además, esa tesis, los gérmenes de demasías y abusos del poder ejecutivo durante todo el tiempo en que las cámaras esperan su convocatoria, y alienta al Presidente para adoptar medidas que no contarían con la aprobación de aquéllas. En una palabra, esa tesis tiende a vigorizar y dejar manos libres al poder ejecutivo con desmedro de los derechos, privilegios y atribuciones del Congreso, no obstante el principio constitucional que coloca a este cuerpo en el primer plano del sistema político.

La Ley Suprema argentina es, sin embargo, clara y terminante en esto de la iniciación del período legislativo ordinario: « Ambas cámaras se reunirán en sesiones ordinarias todos los años desde el 1° de mayo hasta el 30 de septiembre » (art. 55). Y en otro precepto dice: « el Presidente... hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas cámaras en la Sala del senado, dando cuenta en esta ocasión al Congreso del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomienda a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes ».

Los partidarios de la preeminencia del ejecutivo pretenden que, correlacionados estos dos textos, la iniciación de las sesiones ordinarias depende de que el Presidente expida un decreto convocando a las cámaras, y que sin tal decreto el período anual no puede inaugurarse. ¿Dónde dice ésto la Constitución nacional? ¿Qué textos pueden invocarse para apoyar la tendencia de subordinar el funcionamiento del Congreso, durante el período ordinario, al Presidente? ¿Puede tener asidero en la Constitución una doctrina cuya no más grave consecuencia podría ser la disminución del período ordinario en

uno, dos o tres meses, o la más grave de suspender del todo el funcionamiento del Congreso?

Cuando se adopta una doctrina o tendencia interpretativa de la Constitución hay que admitir sus consecuencias y los medios de realizarla. Los que sostienen que el conmienzo de las sesiones legislativas ordinarias depende del arbitrio del Presidente no podrían quejarse de que el período fuera reducido sólo a un par de meses o de que fuera totalmente suprimido; y como la prórroga de las sesiones y la convocatoria extraordinaria son facultades indiscutidas e indiscutibles del poder ejecutivo, nos encontraríamos con la estupenda teoría de que el Congreso no existe si al Presidente no le conviene su funcionamiento!

¡Con cuánta pena hemos visto caer desde el despeñadero de esta teoría a algunos que pasaron por la cátedra de Derecho Constitucional y recogieron la sana enseñanza que se ofrece sin pasión política y sin propósitos de halagar a las masas electorales o conquistar posiciones oficiales!

El artículo 55 de la Constitución es un mandato expreso e ineludible al Congreso. No dice, como el artículo 44 del proyecto de Alberdi, que este cuerpo se reunirá «indispensablemente» tal día; pero no puede lógicamente pensarse que los padres de la

Constitución, al no poner en el texto aquel adverbio, hayan autorizado la subordinación del poder legislativo al Presidente de la República. Al contrario; dedúcese, sin duda de ninguna especie, del citado texto, del espíritu que lo inspira y de la esencia misma de nuestro régimen político, que la iniciación del período ordinario no debe depender, no puede depender del arbitrio presidencial. La reunión de las cámaras el 1° de mayo de cada año es automática según la Constitución. « Ambas cámaras se reunirán », dice el artículo 55; así, como si dijera en presente de indicativo *se reunen.* Es un mandato categórico, inviolable, cuya razón es la necesidad evidente de que el funcionamiento del Congreso, por lo menos durante cinco meses del año (1° de mayo -- 30 de septiembre) no quede librado al capricho o a las conveniencias exclusivas del Presidente. No pudieron pensar de otro modo los sabios constituyentes de 1853 por más que aceptaran la doctrina alberdiana del ejecutivo fuerte; y obsérvese que el mismo Alberdi, autor y propagandista de esta doctrina de circunstancias, expresó en el recordado artículo 44 de su proyecto, con toda precisión, con todo énfasis, el propósito de que el Congreso se reuniera « indispensablemen-

te » en la fecha indicada como comienzo del período ordinario de sesiones.

Las actas del Congreso Constituyente no nos informan acerca de cierto debate que hubo en la sesión del 27 de abril (1853) cuando se sancionó el artículo 55 (antes 52) de la Ley Suprema, y solamente nos hacen saber que, « después de breves explicaciones sobre la forma de citación para la convocatoria extraordinaria de las cámaras, se puso a votación el artículo y resultó aprobado ». Hay, empero, antecedentes importantes de la época de la *Confederación*, esto es, del primer gobierno constitucional que tuvo el país, y que conviene no olvidar porque formaban parte de ese gobierno hombres eminentes que habían tenido activa participación en la obra memorable de organizar la República.

Por decreto dado en Paraná, el 29 de marzo de 1854, señalábase el 9 de julio del mismo año para la solemne apertura de las sesiones del Congreso, porque, decía el decreto, retardado inevitablemente el escrutinio de las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la Confederación, es materialmente imposible la reunión en esta primera vez de las cámaras colegisladoras « en la época que determina el artículo 52 (hoy 55) de la Constitución ». Firmaban el decreto el Vicepresidente Carril y José

Benjamín Gorostiaga, principal autor este último de la Constitución nacional, como es público y notorio. Las circunstancias en que tocaba actuar al Congreso eran extraordinarias entonces, y por esto fué que así lo declaró la ley promulgada por el Presidente Urquiza el 17 de noviembre de dicho año, en la cual ley se hacía constar « que las cámaras legislativas se han reunido fuera del término constitucional » (art. 1°).

Para la inauguración del segundo Congreso fijó el decreto del 24 de mayo de 1855 la fecha del 25 del mismo mes, pero dábase la razón de la demora con toda exactitud y acatábase respetuosamente el mandato constitucional: « Hallándose ya reunida en esta capital la mayoría absoluta de los senadores y diputados al Congreso legislativo de la Confederación, por cuya falta — decía el decreto — no fué instalado el día 1° del corriente, como lo dispone la Constitución nacional », etc. Lo suscribían el general Urquiza y el ministro doctor Derqui, ex constituyente en 1853.

El tercer Congreso fué inaugurado el 18 de mayo de 1856, pero el decreto respectivo daba otra vez el motivo de la demora y nuevamente acatada, citándolo, el mandato de la Constitución. Lo mismo hacía el decreto del 21 de mayo de 1857, por igual

motivo, fijando el día 25 para la inauguración. El período ordinario de 1858 comenzó recién el 20 de mayo, cuando ambas cámaras terminaron sus sesiones preparatorias. Análogas razones retardaron la instalación del Congreso de 1859 hasta el 15 de mayo de ese año. Otro tanto sucedió con el Congreso de 1860, inaugurado por Derqui el 17 de mayo.

En síntesis: en la época de la Confederación el poder ejecutivo no pretendió que de su voluntad dependiera la iniciación de las sesiones legislativas ordinarias, sino que, respetuoso del mandato constitucional, estuvo siempre listo para concurrir a la solemne instalación anual del Congreso tan pronto como éste estaba en condiciones de comenzar sus tareas. Y tanto acató entonces el poder ejecutivo el mandato expreso del artículo 55, que en todos los casos hizo públicas las razones de la demora en iniciarse el período para que no pudiera imputársele responsabilidad alguna por aquélla. Así procedieron Urquiza, Carril, Gorostiaga, Derqui y los hombres eminentes que con ellos compartían el ejercicio del poder ejecutivo en la época más difícil de nuestra organización nacional.

Pero aunque se haya seguido desde entonces la costumbre de que el poder ejecutivo expida un decreto señalando la fecha en que han de comenzar

las sesiones ordinarias, o inauguración del período legislativo, no es lícito creer que tal decreto de convocatoria sea un requisito esencial, en cuyo defecto quede paralizado y postergado el funcionamiento del Congreso. Semejante teoría es antirrepublicana e inconstitucional. Es una teoría que podría propiciarse si a la cabeza del gobierno estuviera un monarca; más choca con las bases democráticas de nuestro sistema político y con los principios fundamentales de la ciencia constitucional. Como ya lo hemos dicho, la Ley Suprema del país ordena a las cámaras reunirse el 1.° de mayo de cada año para comenzar su trabajo legislativo y el ejercicio de todas las demás funciones que les asigna. El cumplimiento del mandato constitucional debe ser automático. Si el poder ejecutivo no lo facilita, si lo entorpece, si intenta demorarlo, ese mandato no puede quedar frustado. La Constitución no puede ser violada así, con asentimiento del mismo Congreso.

Es inconcebible que de la buena o mala voluntad del ejecutivo esté pendiente el funcionamiento regular del poder legislativo, y cuando la Constitución dice que el Presidente « hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso » (art. 86, inc. 11°) no quiere significar que aquél tenga la

facultad discrecional de elegir el momento para ello, sino que le impone un «deber imperativo». La apertura de las sesiones legislativas ordinarias por el Presidente, lo repetimos otra vez, no es un requisito esencial o una condición *sine qua non* para la validez del acto, en cuyo defecto éste no pueda realizarse o sea nulo. Explícase porque es provechoso para propender a la armonía y cortesía que debe haber entre los poderes del Estado, y porque ofrece la oportunidad de que el ejecutivo, como poder colegislador y responsable de la administración general del país (art. 86, inc. 1°), dé cuenta al Congreso «de las reformas prometidas por la Constitución, recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes» (art. 86, inc. 11°). Este es el objeto, el único objeto de la apertura de las sesiones ordinarias por el Presidente. Otra finalidad no podría tener en una Nación que se rije por instituciones republicanas.

Así se ha considerado la concurrencia del ejecutivo al acto inaugural del período legislativo ordinario en algunas constituciones provinciales argentinas, mucho más adelantadas que la nacional en lo referente a relaciones y control entre los poderes gubernamentales. La de Córdoba, por ejemplo, en un precepto que hemos recordado alguna otra

vez, dice categóricamente que «ambas cámaras abren y cierran sus sesiones ordinarias y extraordinarias por sí mismas, reunidas en Asamblea, y presididas por el presidente del senado, invitando al poder ejecutivo, en el primer caso, para que concurra a dar cuenta del estado de la administración, y en el segundo únicamente por atención y para mayor solemnidad del acto» (art. 64). Análogos preceptos tienen las constituciones de Corrientes (art. 94), de Catamarca (art. 82), etc.

Ahora bien; ¿cómo deberían proceder las cámaras nacionales en el caso de que el ejecutivo no cumpliera su *deber* de facilitar la inauguración del período legislativo ordinario en la fecha determinada por la Constitución en el artículo 55? ¿Cuál debería ser la actitud de las cámaras si el Presidente les negara el derecho de reunirse en dicho día?

Se ha afirmado que, siendo necesaria una ley que reglamente el artículo 55, no es factible ahora la iniciación del período sin previo decreto del ejecutivo convocándolas. Esta creencia es errónea. No hacen falta leyes reglamentarias para que los poderes del Estado cumplan *los mandatos expresos e intergiversables de la Constitución.* Mucho mejor será que las leyes respectivas reglamenten su ejecución, pero no porque falten esas leyes pueden

quedar anulados. No hay hasta ahora, por ejemplo, ninguna ley que reglamente el famoso artículo 6° sobre la intervención federal en las provincias (¡si que hace falta esa ley!), y, sin embargo, nadie osaría justificar la pasividad del gobierno de la Nación ante una requisición de las « autoridades constituídas » de tal o cual Provincia para sostenerlas o restablecerlas si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra Provincia. Hay un mandato de la Constitución en el mencionado artículo 6° que obliga al gobierno federal a protejer, sostener o restablecer tales autoridades constituídas de las provincias, y ese mandato se ha cumplido siempre sin que hubiera ley reglamentaria del citado precepto constitucional.

Otro caso: el Congreso tampoco ha sancionado la ley que « arregle el ejercicio del patronato en toda la Nación » (art. 67, inc. 19), pero no por eso quedan anulados los poderes del Presidente para ejercer los derechos emergentes de dicho patronato (art. 86, inc. 8° y 9°), ni los que ha reservado a los gobernadores de provincias la antigua legislación colonial y nacional.

Los ejemplos podrían multiplicarse, mas no es preciso hacerlo.

En el caso actual, pues, parécenos evidente que,

habiéndose ya constituído las mesas directivas de ambas cámaras, éstas deben reunirse en la Sala del senado, invitadas por el presidente de este cuerpo, notificarlo al ejecutivo e inaugurar así el período ordinario de sesiones con o sin asistencia del Presidente. Claro está que en ambas cámaras debería haber *quorum* legal.

Semejante actitud del Congreso frente a un ejecutivo remiso en el cumplimiento de sus deberes constitucionales elevaría la representación de la soberanía nacional, que aquél ejerce, a un alto nivel de independencia y dignidad ante la opinión pública, y sería un ejemplo de cómo deben rendir culto a los principios cardinales de la democracia los mandatarios del pueblo.

XXII

Integración del senado federal

Hace ya casi tres años que el Presidente de la República decretó una intervención federal para la Provincia de San Luis, con motivo de que la Legislatura local había elegido dos senadores nacionales en forma que no le parecía aceptable al poder ejecutivo, pues en el respectivo decreto calificaba el acto de la Legislatura puntana « como un hecho que reviste los caracteres de un delito público », « desdoroso para las instituciones », « atentado a la moral política, inconcebible más que nunca en estas horas de reparaciones nacionales, sancionadas por el pueblo argentino a través de prolongados esfuerzos y vicisitudes ». Para fundamentar legalmente (?) su decreto, el poder ejecutivo invocó « sus facultades », y « el cumplimiento de mandatos imperati-

vos de orden público ». El objeto práctico de la intervención fué « reconstituir la Legislatura sobre la base de los miembros de ella que no aparezcan responsables y de los electos en los últimos comicios ».

La actitud del poder ejecutivo planteó al senado federal grave y urgente cuestión de privilegios esenciales, al pretender el Presidente, en su decreto del 8 de mayo de 1919, erigirse en juez de la constitución e integración de la alta cámara. El referido decreto iba tan lejos que uno de sus considerandos decía, aludiendo a la designación de senadores nacionales por la Legislatura de San Luis: « Este inaudito agravio a la dignidad pública no se atenúa en la gravedad de su significado, sea que el senado nacional lo desapruebe o sea que lo apruebe, porque en el primer caso no podrá modificarse la calificación del hecho delictuoso, que coloca a sus autores en condiciones de absoluta inhabilidad moral y legal, para continuar en el ejercicio de sus funciones, y en el segundo no haría sino acusar la más irritante complicidad de ambos poderes ».

Como se vé, el ejecutivo, una vez más, hacía deliberada omisión de lo que enseña ese librito llamado « Constitución Argentina », del que frecuente-

mnete se olvida tal vez por ser tan reducido su tamaño, comparativamente con la montaña que forman los documentos apocalípticos de «la reparación ». Nada significaba, pues, para el poder ejecutivo, el artículo 56 de nuestra Ley Suprema, cuando prescribe que « cada cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez », artículo que declara, como es bien sabido, uno de los privilegios fundamentales para la independencia y para la dignidad de los cuerpos legislativos, al punto de que, según afirma Cushing, « es tan esencial a la libre organización de una asamblea legislativa, que puede ser considerado como un atributo necesario de cualquier corporación de esta clase que emane directamente del pueblo ».

Por consiguiente, el ejecutivo vióse obligado a apoyar su decreto de intervención para la Provincia de San Luis en algo que él estima estar por encima de la Constitución y de las leyes, y por eso invocó « las reparaciones nacionales » (así en plural), y « el cumplimiento de mandatos imperativos de orden público ». Pero el senado federal, que no sabe de esas cosas, no acudió a esas turbias fuentes de la verdad democrática para buscar la recta inspiración que lo determinó, el 1° de julio del año

pasado, a rechazar los diplomas de San Luis, sino a la Constitución de la República, al espíritu republicano que a ésta anima y a la jurisprudencia establecida por su propia tradición de alta cámara conservadora.

Desde entonces hasta hoy San Luis no ha enviado nuevos senadores al Congreso nacional, ni hay probabilidad de que los envíe todavía, pues el endurecimiento de la anómala situación que ha creado a la Provincia la intervención presidencial de 1919 no tiene perspectivas de terminar.

Hace también un año que en Catamarca se constituyeron dos asambleas legislativas, completamente distintas por su origen y sus tendencias políticas, para designar senadores nacionales, enviando cada una de ellas las actas correspondientes a la alta cámara. Y a todo esto, agrégase una vacante por la Provincia de Mendoza, con la cual las senaturías sin titulares son cinco. Tal estado de cosas no puede justificarse de ningún modo.

Si hay algún designio evidente de la Constitución, entre todos los que ha tenido en mira para la organización del gobierno federal, es, indudablemente, el de que no se halle nunca vacante la representación de las provincias autónomas en el senado. Dedúcese esto con toda claridad, no sólo de la

naturaleza especial de este cuerpo legislativo y de su original composición, sino también de algunos textos cuya trascendencia sería inoficioso destacar aquí. El Congreso está formado por dos cámaras que tienen carácter bien diverso porque así se ha querido perpetuar la influencia de los dos elementos históricos que integraron siempre e integran hoy la soberanía federal de la Nación: *el pueblo, las provincias autónomas.* Así como el acto constituyente no fué en su esencia un *fiat* de la mayoría numérica de los ciudadanos argentinos (según lo pretendió la teoría unitaria fracasada en 1819 y 1826), la ley no es un mandato imperativo y despótico de la mayoría del pueblo únicamente (según lo pretende la teoría del «plebiscito», repugnante al espíritu y a la letra de la Constitución). Tanto como en el acto constituyente, en la sanción de la ley interviene otro elemento necesario: *la voluntad de las provincias,* que es la expresión empleada en el preámbulo de la Constitución por sus autores para explicar y justificar el origen de sus poderes. Boutmy, entre los constitucionalistas franceses más autorizados, Laband y Jellineck, entre los alemanes, Story, Browson, Clark Hare, Woodburn y cincuenta más entre los norteamericanos, han analizado profundamente la esencia del acto

constituyente en una nación que tiene estructura federativa real y verdadera; y todos ellos, y lo mismo la jurisprudencia de Estados Unidos y de nuestro país, han encontrado que dicho acto es la síntesis expresiva de dos fuerzas históricas, de dos influencias políticas, obrando a la vez: una, *el pueblo,* otra, *los estados* o *provincias autónomas.* La Constitución de los Estados Unidos, observa Boutmy (y otro tanto debe decirse de la nuestra) es, en la forma, un acto imperativo que organiza y reglamenta las atribuciones de las autoridades centrales y superiores. Pero este acto reposa sobre un tratado entre varios cuerpos políticos, distintos y soberanos, que se ponen de acuerdo para crear y al mismo tiempo para limitar el Estado.

Así, el acto constituyente en nuestro país reposaba sobre el tratado de 1831 y el «Acuerdo de San Nicolás», por los cuales las provincias, entidades jurídicas autónomas e independientes entre sí, estipularon la creación del Estado federal, limitado, por su propio carácter, en su esfera de acción, según lo establece de manera intergiversable una cláusula constitucional — el artículo 104 — al decir que «las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal» (órgano del Estado). El acto constituyente no fué tan sólo la ex-

presión de la mayoría numérica de los ciudadanos argentinos, sino el resultado de una combinación feliz de este factor con los miembros o elementos orgánicos del cuerpo político que se llamaba y se llama *la Nación Argentina* (v. nuestro *Derecho Constitucional*, t. I, p. 310).

Laband, que fué reputado profesor en Strasbourg, observa que «no hay un sólo ejemplo de un Estado compuesto que se haya designado con el nombre de Confederación *(Bund)* o de Estado federal *(Bundesstaat)*, en el cual no hayan sido partes los estados particulares en la formación y en el ejercicio de la voluntad del Estado colectivo». En cuanto al criterio con que los constitucionalistas norteamericanos juzgan el acto constituyente sería hacer gala aquí de fácil erudición reproducir sus opiniones.

Si *la voluntad de las provincias* ha sido necesaria para la consumación del acto constituyente, ¿cómo puede prescindirse de ella para la sanción de las leyes ordinarias? Los padres de la Constitución argentina quisieron que hubiera un Congreso donde, al decir de Alberdi, se elaboraran y sancionaran leyes que fueran «la obra combinada de cada Provincia en particular y de todas en general»; y por eso adoptaron el modelo norteamericano para que

las diversas entidades autónomas o miembros orgánicos de la soberanía continuaran obrando permanentemente en el funcionamiento del régimen político que ellas contribuyeron a crear.

El artículo 54 pone de manifiesto dicho propósito de la Constitución, y tan nítidamente lo hace que sería torpeza violentar el significado expreso que fluye de sus palabras: « Cuando vacase alguna plaza de senador por muerte, renuncia u otra causa, el gobierno a que corresponda la vacante hace poceder *inmediatamente* a la elección de un nuevo miembro ». Fácil es descubrir la intención auténtica de los constituyentes si se advierte que en este artículo 54 — correlativo del artículo 43 referente a las vacantes que ocurran en la cámara de diputados — agregaron, con madura deliberación, el adverbio « inmediatametne », a fin de que no cupiese duda alguna de que la integridad de la representación de las provincias en el senado federal es necesaria, inexcusable, para que su funcionamiento sea regular y acomodado al objeto a que su creación ha respondido. No tiene, pues, para la Constitución, la misma importancia institucional y política una vacante en la cámara de diputados que una en el senado federal. Nuestra Ley Suprema ha querido, evidentemente, que no esté ausente en el alto cuerpo le-

gislativo alguna de las fuerzas e influencias históricas y orgánicas de las que concertaron la unión nacional conservando la autonomía de su personalidad política, así como no ha querido que una o varias de ellas pudieran gravitar más decisivamente que otras en las deliberaciones y en las sanciones de aquél. Con este propósito de mantener la equiponderancia entre todas las provincias representadas, y copiando el modelo norteamericano, la Constitución ha dado al senado federal un presidente que es extraño al cuerpo, el Vicepresidente de la Nación, de manera que ninguna de las entidades representadas pudiera ganar o perder un voto, como sucedería si el presidente fuese elegido entre los senadores.

¿Cómo puede justificarse, por lo tanto, la situación en que se hallan las provincias de San Luis y de Catamarca respecto del senado federal, la primera por la indurada intervención del poder ejecutivo y la segunda por excesiva demora de la alta cámara en considerar los diplomas que se le han presentado? Por ambas causas están dichas provincias completamente ausentes de la sala del senado. Se les priva de sus representaciones y de sus votos respectivos contrariando los propósitos intergiversables de la Constitución, que bien pueden ser

sintetizados así, como lo ha hecho la Constitución norteamericana: « Ningún Estado sin su consentimiento podrá ser privado de la igualdad de votos en el senado » (art. V). La integridad y la igualdad en la representación senatorial de las provincias fué una de las condiciones del *vinculum fœderis,* según queda demostrado, y es para ellas uno de los más preciosos derechos que han conservado después de organizada la Nación en la forma que le dió el Congreso Constituyente de 1853. Es la resultante histórica e institucional de aquellos ya antiguos pactos interprovinciales donde estipulaban « las altas partes contratantes » el reconocimiento recíproco « de su libertad, independencia, representación y derechos », como decía, por ejemplo, el *Pacto Federal* de 1831, piedra angular de nuestra organización política. Es la consagración definitiva que la Constitución ha hecho de las autonomías provinciales, incorporándolas al gobierno de la Nación en su carácter de miembros orgánicos de la soberanía, preexistentes a la misma Constitución, porque « han adquirido — al decir del maestro J. V. González, en su estudio sobre *Güemes* — ese supremo título a la personalidad indestructible de Estados individuales de la comunidad política argentina, que las hizo reconocer en su entidad autonó-

mica al organizarse la Nación bajo la forma federativa de gobierno ».

Por lo demás, si en algún momento de nuestra accidentada vida política contemporanea resulta incomprensible la vacancia completa en la representación senatorial de las provincias es precisamente ahora, en este año centenario de muchas autonomías. San Luis hace apenas un año que celebró la fecha en que su territorio elevóse a la dignidad de Provincia, con personalidad propia e inconfundible dentro de la gran federación nacional, y Catamarca conmemora el 25 de agosto del corriente el centenario de su autonomía. La mejor manera de asociarse el senado federal a los festejos que en Catamarca se preparan para entonces sería hacer lo que corresponde a fin de que ese día los representantes de aquélla ocupen un lugar en la Sala de sesiones, entre todos los mandatarios de las provincias hermanas. Para resolver de una vez la cuestión política y parlamentaria planteada por la discutida elección de Catamarca, el senado no necesita más que recordar las enseñanzas de su prestigiosa tradición y aquellas palabras inolvidables de Daniel Webster: « Este es un senado de iguales, de hombres individualmente respetables, cada uno de los cuales tiene un carácter personal y una indepen-

dencia absoluta. No conocemos amos, no obedecemos a dictadores. Es ésta una Sala en que nos consultamos mutuamente, en que discutimos juntos y no una liza para mostrar campeones».

XXIII

Concepto constitucional del desafuero

En los círculos políticos, en las antesalas de las cámaras, en las esferas universitarias, en todas partes, discútese acaloradamente si el senador del Valle Iberlucea ha quedado suspendido en el ejercicio de sus funciones por virtud de la resolución del senado nacional que le allanó su fuero parlamentario el 26 de julio próximo pasado. Han contribuído a enmarañar la cuestión, indudablemente, dos actitudes discordantes del presidente del senado en cuanto a expresar concretamente el sentido de aquella resolución: una al proclamar el resultado de la votación recaída sobre la requisitoria del juez federal de Bahía Blanca, y otra al comunicarlo por nota oficial, el 1° del corriente mes. En efecto; al finalizar la sesión del 26 de julio el pre-

sidente de la alta cámara dijo: « Habiendo los dos tercios de votos de los miembros presentes del honorable senado, quedan allanados los fueros del senador del Valle Iberlucea y así se comunicará al señor juez federal de Bahía Blanca »; mientras que en la nota oficial pasada a este magistrado el mismo señor Villanueva se expresó así: « Cumplo con el deber de llevar a su conocimiento que el honorable senado, en vista del sumario elevado por V. S., con fecha 15 del corriente mes, ha resuelto suspender en sus funciones y poner a la disposición de V. S., a los fines del artículo 62 de la Constitución, al señor senador por la capital federal, doctor Enrique del Valle Iberlucea ».

¿En qué situación, pues, se encuentra el mencionado senador, desde el punto de vista de la doctrina constitucional? Por nuestra parte, y después de hondas meditaciones sobre el asunto, hemos llegado a la conclusión de que esa situación está claramente definida en la nota oficial que acabamos de transcribir; esto es, pensamos que el doctor del Valle Iberlucea está suspendido en el ejercicio de sus funciones y entregado a la jurisdicción del magistrado sumariante. Vamos a demostrarlo.

Digamos, ante todo, que el senado no ha procedido en este caso como cuerpo legislativo. Así lo

ha decidido expresamente al aprobar la moción de un senador por Tucumán tendiente a establecer ese principio fundamental: « Si ningún señor senador hace uso de la palabra — dijo el presidente — se va a votar si el honorable senado entiende resolver esta cuestión como cuerpo legislativo ». Se votó y resultó afirmativa, (véase el diario de sesiones, pág. 203). No podría ser de otro modo entendida la función del senado en éste y en cualesquiera de las circunstancias contempladas por el artículo 62 de la Constitución: « Cuando se forme querella por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento ». Las cámaras no ejercen en tales supuestos una función judicial, no dictan sentencias, como cuando el senado da « su fallo » en los casos de juicio político (Const., art. 52), o cuando una y otra rama del Congreso, en ejercicio de la plena jurisdicción que tienen sobre sus miembros, los remueven de sus cargos « por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación », o los excluyen de su seno por indignidad (art. 58).

En su defensa, el doctor del Valle Iberlucea ha revelado especial interés en fijar el concepto de que el senado procedía como tribunal. Le habrá convenido hacerlo, tal vez, para los efectos ulteriores de su defensa; pero el hecho es que en el senado se entendió desde un principio de otro modo la función que el cuerpo desempeñaba, como después quedó claramente establecido por la votación correspondiente.

En cuanto a saber si el allanamiento del fuero trae aparejada la suspensión en el ejercicio del cargo, nos parece que no es tan difícil demostrar que no pueden razonablemente separarse ambas cosas. Desde luego, así lo ha creído el mismo senador desaforado, como lo comprueban varios pasajes de su defensa y en particular esta frase final: « La historia será el juez de aquellos señores senadores que voten mi desaforo, « suspendiéndome » en el ejercicio de mis funciones ». Este fué, también, el concepto del senador por La Rioja, doctor Joaquín V. González, cuya versación en derecho constitucional es notoria, cuando dijo, refiriéndose a la esencial importancia que tiene el desafuero: « ...porque significa privar de representación a uno de los estados argentinos o a la capital de la República en este caso », etc. (pág. 126). Sabemos, además,

que algunos senadores tenían preparado un proyecto de resolución por el cual se hacía constar expresamente que el desafuero importaba la suspensión del querellado en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 62 de la Constitución vigente, más arriba transcripto, no es susceptible de tener otra interpretación, si se estudian sus antecedentes y se deduce de sus propios términos el objeto a que responde. Como las actas del Congreso Constituyente del 53 nada dicen acerca de los motivos y de los fines a que obedeció su inclusión en la Ley Suprema, es preciso buscar en sus fuentes y en el derecho político comparado el sentido práctico que ha de atribuírsele.

Los autores de la Constitución actual lo tomaron casi a la letra de la de 1826 (art. 37), la cual, a su vez, lo copió de la de 1819, con una muy ligera modificación al comienzo de su texto (art. 28). Tampoco entonces suscitó duda alguna su sanción (véanse las actas de las sesiones del 4 y 6 de noviembre de 1819). De nuestro país, sin duda, pasó este precepto a la Constitución chilena, cuyo texto de 1833 (no tenemos a mano la de 1828, en este momento) lo reprodujo en los siguientes términos: « Ningún diputado o senador será acusado desde el día de su elección, sino ante su respectiva cámara,

o ante la Comisión Conservadora si aquélla estuviese en receso. Si se declara haber lugar a formación de causa, « queda el acusado suspendido de sus funciones legislativas », y sujeto al juez competente » (art. 16). Y bien; comentando Lastarria este artículo, en sus *Elementos de Derecho Constitucional*, etc. (ed. de 1865), dice al respecto lo que sigue: « La declaración afirmativa (de la cámara) deja al acusado « suspenso de sus funciones legislativas » y sujeto al juez competente, mientras que la negativa hace imposible el enjuiciamiento y lo deja libre de toda persecución y arresto. . . » « Siendo la cámara, pues, un jurado de declaración previa, no falla sobre el delito, y aunque tenga presente la sumaria levantada, no pronuncia un juicio sobre ella, ni en su virtud, sino que sólo la tiene presente para pronunciarse como jurado previo o *gran jury*. Así se entiende también esta doctrina en la práctica, puesto que se han visto casos en que la sumaria daba una plena prueba del delito y la cámara de diputados ha negado lugar al juicio; mientras que en otros, la comisión conservadora daba lugar a formación de causa, en vista de una sumaria que no arrojaba siquiera incios contra el representante sindicado » (p. 266-67). Jorge Huneeus, el afamado expositor de la doctrina

constitucional prevaleciente en Chile, afirma, por su parte, que la declaración de la cámara «suspende las funciones legislativas del acusado» y lo deja sujeto al juez competente». Y entendiendo Huneeus que esa suspensión es lo que constituye el «desafuero», agrega: «Si la cámara, una vez en posesión de tales datos, encuentra plenamente probada la existencia del delito o del hecho que se presenta con los caracteres de tal, y que el autor responsable, cómplice o encubridor de ese hecho es el diputado o senador cuyo «desafuero» se pretende, debe declarar que hay lugar a la formación de causa, devolviendo los antecedentes al juez competente, a fin de que éste proceda contra el culpable en la forma ordinaria» (*La Constitución ante el Congreso*, t. I, págs. 128 y 132).

Si queremos robustecer esta interpretación del texto argentino, deducida de sus propias fuentes, con la doctrina adoptada en nuestro derecho público provincial, no nos será difícil conseguirlo. El desafuero implica necesariamente la suspensión en el ejercicio de las funciones legislativas. La Constitución de La Rioja, por ejemplo, formulada sobre la base de un proyecto elaborado en 1887 por los doctores Joaquín V. González y Rafael Igarzábal, dice así en su artículo 59 (62 en el proyecto): «Cuan-

do se forme querella criminal por escrito contra un miembro de la Legislatura ante la justicia ordinaria, el juez remitirá el sumario a la cámara, y ésta, después de examinarlo en juicio público, en la sesión próxima a aquella en que se dió cuenta del hecho, podrá suspender en sus funciones al acusado, por dos tercios de votos, quedando con este hecho a disposición del juez competente para su juzgamiento. Si la cámara negara *el allanamiento* no podrá volverse a ella con la misma solicitud, y cuando habiéndolo consentido (habiendo accedido, decía el proyecto de 1887), pasasen seis meses sin que el diputado hubiera sido condenado, recobrará *sus inmunidades* y volverá *al ejercicio de sus funciones* con sólo hacer constar las fechas». Los señores González e Igarzábal, glosando en su proyecto este artículo, expresaban que el mismo «da las reglas con que la cámara debe suspender en sus funciones a todo diputado acusado por querella particular, o por acción pública» (Proyecto citado, pág. 94).

Textos casi idénticos al que acabamos de transcribir tienen las constituciones de Santiago del Estero (art. 55), Mendoza (art. 48) y Jujuy (art. 63).

No cabe hacer otra interpretación del artículo 62 de la Constitución Federal, y es un error pretender

« que no ha recaído votación alguna sobre la suspensión », porque el senado no ha podido hacer otra cosa, en este caso, que aplicar el precepto citado tal como lo han entendido la jurisprudencia comparada y el derecho político positivo.

Si se examina sin *parti pris* el artículo 62 se verá claramente que no puede ser otro el concepto del desafuero. La Constitución, en este artículo, no habla de « desaforar » a un miembro de las cámaras, precisamente, sino de « suspender en sus funciones al acusado y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento ». Lo que ha hecho el senado en el caso del doctor del Valle Iberlucea, lo que debía hacer, lo que pudo hacer según la Constitución, fué « suspenderlo en sus funciones » y dejar expedita la acción de la justicia contra el mismo. Esto último es una consecuencia obvia de lo primero. Lo fundamental, lo que está previsto por el artículo 62 ante todo, es la suspensión del legislador cuando se promueve en forma una querella ante la justicia ordinaria y ésta envía a la cámara respectiva el sumario de estilo.

¿Cómo podría explicarse razonablemente la situación de un legislador no suspendido en el ejercicio de sus funciones y que ha sido puesto a disposición del juez competente? En otras palabras:

¿cómo podría explicarse la situación en que se encontraría el doctor del Valle Iberlucea si el senado no hubiera hecho más que entregarlo al juez de la causa? Si éste hubiese de ser el alcance del desafuero, bien pudiera darse el caso curioso y original de que el juez lo hiciera detener al franquear la entrada del Congreso, o que exigiera del senado la autorización conveniente para que un agente de policía lo sacara del palacio legislativo, si se rehusase a concurrir al juzgado. No hay duda de que ahora el juez puede detenerlo, y tampoco hay duda de que puede más adelante dictar un auto de prisión preventiva. Si el desafuero, pues, no consistiese en suspender al acusado en el ejercicio de sus funciones, ésto no dependería de la «cámara» a que pertenece, como lo establece la Constitución, sino del juez sumariante!

¿Por qué, entonces, hacer decir a la Constitución otra cosa de lo que ella dice categóricamente? Una de dos: o se acepta que el senado ha suspendido en el ejercicio de sus funciones al acusado, o se incurre en el error de admitir que si no lo ha hecho el alto cuerpo puede hacerlo el juez sumariante, con un auto de prisión preventiva, lo cual repugnaría a la letra del texto constitucional que faculta únicamente *a la cámara* para suspenderlo. El doc-

tor del Valle Iberlucea, por consiguiente, no ejerce su mandato por ahora; no puede asistir a las sesiones del senado, ni tomar parte en sus debates o votar, mientras la causa que se le sigue ante la justicia ordinaria no esté finiquitada.

Respecto de ciertos antecedentes parlamentarios y judiciales recordados en estos días, diremos que poco o nada tienen que ver con el caso *sub judice*. El caso del senador Alem, bien estudiado, fué muy distinto, y no es correcto traerlo a colación sino en cuanto dió ocasión a la Corte Suprema para establecer algunos principios y reglas generales de interpretación constitucional constructiva en materia de privilegios parlamentarios. Esto sí que es oportuno y aplicable ahora. Decía la Corte, exponiendo la doctrina constitucional respectiva: « La Constitución no ha buscado garantizar a los miembros del Congreso con una inmunidad que tenga objetos personales, ni por razón del individuo a quien hace inmune. Son altos fines políticos los que se ha propuesto, y si ha considerado esencial esa inmunidad, es precisamente para asegurar no sólo la independencia de los poderes públicos entre sí, sino la existencia misma de las autoridades creadas por la Constitución » (S. C. N., t. 54, págs. 461-62, *ex parte* L. N. Alem).

A esos « altos fines políticos » obedece la institución de los privilegios parlamentarios, y si se han establecido para garantizar el pleno y expedito desempeño de las funciones legislativas, no es concebible que la Constitución los admita a medias, pues, si así fuera, esos « altos fines políticos » que ella tiene en mira quedarían fácilmente malogrados.

XXIV

La Corte Suprema ante los conflictos de poderes

I

Tres días antes de finalizar el período ordinario de sesiones, el presidente de la República envió al Congreso un breve mensaje explicativo del proyecto de ley que propicia para propender a la solución de los conflictos que se susciten entre los poderes públicos de la Nación. « El poder ejecutivo — dice el mensaje aludiendo a esos conflictos — no ha podido declinar de los atributos constitucionales que están bajo su resguardo, y que constituyen la autoridad de su ejercicio *(sic)*... Por ello se ha visto en el penoso caso de tener que aparecer en actitud contenciosa con V. H., violentándose en su

natural inclinación de no producir conflictos estériles y hasta contraproducentes para el bien público». En seguida reconoce — más vale tarde que nunca! — que «no solamente ningún poder puede salir de los límites que le trazan las leyes fundamentales de la Nación, porque viola sus preceptos, sino porque pervierte el significado augusto de la división de las funciones públicas».

Cree el presidente haber encontrado la panacea buscada para resolver las divergencias de criterio y los antagonismos que surjan entre el ejecutivo y una cámara del Congreso o entre las dos que lo forman, y esa panacea, según el proyecto de ley, sería la Corte Suprema de Justicia Federal, a la que se sometería la decisión de todas esas cuestiones; con esto «se llenará un vacío, realizando uno de los fines esenciales para los cuales fué creada esa alta institución de justicia», etc.

Es curioso, ante todo, que sólo después de cinco años de «reparación moral y política» y tan luego cuando solamente le faltan once meses para concluir su período, el actual presidente se resuelva a buscar «altas dilucidaciones de perdurables beneficios» en esta materia. Pero demos por buena la intención, como debemos hacerlo aquí, y entremos ya a examinar la consistencia de la tesis, doctrina o sis-

tema (cualquier cosa de éstas lo mismo da), patrocinada por el ejecutivo para resolver los llamados conflictos entre este poder y una cámara o entre ambas (nada más que a estos conflictos se refiere el proyecto, como si no los hubiera tenido con el poder judicial, caso del pretendido indulto del procesado Magdalena, en 1918).

Entiende el ejecutivo que « la jurisprudencia universal abunda en antecedentes que robustecen este pensamiento », y por todo fundamento *jurídico* del proyecto de ley que erigiría a la Corte Suprema en árbitro final de los aludidos conflictos, invoca, al pasar, las facultades del Congreso para dictar leyes convenientes que pongan en ejercicio los poderes concedidos al gobierno de la Nación (Const., art. 67, inc. 28). La « jurisprudencia universal », si por ésta debemos entender la de Estados Unidos y la nuestra, lejos de abonar la tesis, doctrina o sistema sustentado por el ejecutivo desautorízalo por completo, y nuestros propios precedentes constitucionales contribuyen a descalificarlo.

Recordemos, en primer lugar, la Constitución de 1853, en cuanto confiaba a la Corte Suprema « el conocimiento y decisión de los conflictos entre los diferentes poderes públicos de una misma Provincia » (art. 97), atribución que fué suprimida por la

reforma de 1860, en virtud de las razones que sucintamente exponía el informe de la comisión examinadora de Buenos Aires: «...Desnaturaliza completamente el poder judiciario de la Nación, decía el informe. La misión de ésta (la Corte) es conocer de lo que es privativo de la Nación, en lo contencioso, y de lo que define las dos soberanías, la provincial y la nacional, en lo político». Agregaba el informe citado que tal jurisdicción de la Corte en los conflictos entre los poderes públicos de las provincias, sería atentatoria a la autonomía que éstas han conservado, «e importaría una subversión completa del orden constitucional de cada localidad, dando lugar a mayores conflictos de los que se pretende evitar, cuando hay medios fáciles y conocidos sin salir del círculo de las leyes provinciales para dirimirlos».

Lo esencial en la reforma de 1860 fué vitalizar el principio de la separación e independencia de los poderes, y para ello era necesario, naturalmente, circunscribir y señalar con exactitud y previsión la esfera de acción peculiar a cada uno. Los constituyentes de 1853 habían tenido la más elevada intención, sin duda alguna, cuando confiaron a la Corte la solución de los conflictos que sobreviniesen entre los poderes provinciales; más a los reforma-

dores de 1860 no pudo ocultárseles que el ejercicio de semejante atribución por el tribunal supremo iba a desplazarlo paulatinamente de la posición eminente que era llamado a ocupar en el régimen constitucional del país. Ya hablaremos después más extensamente sobre este aspecto de la cuestión.

Veamos ahora esa « jurisprudencia universal », a que se refiere el ejecutivo tan lacónicamente y tan seguro de que la domina. Abramos cualquier libro de *Derecho Constitucional*, Story, por ejemplo, y por lo mismo que el ejecutivo lo cita en su mensaje, en la creencia de que la opinión del sabio juez favorece su tesis. « En las medidas de carácter exclusivamente político, legislativo o ejecutivo — dice Story — es evidente que, como la autoridad suprema, con respecto a esas cuestiones, pertenece a los poderes legislativo y ejecutivo, aquéllas no pueden ser examinadas nuevamente por otro *(they cannot be examined elsewhere)*. Así, teniendo el Congreso poder para declarar la guerra, para establecer impuestos, para invertir dinero, para regular el intercambio y el comercio con las naciones extranjeras, *el modo* de ejercer estos poderes no puede ser nunca materia de nuevo examen en algún tribunal... ». « Sin embargo, pueden fácilmente ima-

ginarse casos de que sea creado un impuesto o hecho un tratado sobre motivos y fundamentos completamente fuera de los propósitos de la Constitución. Empero, el remedio en tales casos es solamente una apelación al pueblo en las elecciones, o el saludable poder de enmienda previsto por la misma Constitución» (*Commentaries on the Const. of the U. S.*, Boston, 1905, vol. I, p. 275).

Y Bryce, el gran crítico de las instituciones norteamericanas, agrega lo siguiente, como comentario propio: «La observancia de este principio ha permitido al tribunal supremo evitarse intromisiones en las luchas políticas, las que hubiesen implicado un desmedro de su prestigio: le ha impedido entrar en la arena política, donde hubiera quedado sin fuerza y le ha dado la posibilidad de obrar sin temor en la esfera del derecho, donde es fuerte».

Esta doctrina de que las *cuestiones políticas* son totalmente ajenas al conocimiento y decisión de la Corte Suprema, viene en Estados Unidos desde tiempos muy pretéritos, viene desde los primeros años de la actuación luminosa de Marshall en el encumbrado puesto de Justicia Mayor de la Nación.

En efecto; cuando el Presidente Wáshington requirió la opinión de los jueces de la Corte acerca de

varias cuestiones que suscitaba el tratado con Francia, el alto tribunal rehusóse a evacuar la consulta. Marshall explicaba después esta negativa, diciendo: « Considerábanse los jueces a sí mismos como miembros de un tribunal de derecho creado para resolver las controversias que les son presentadas judicialmente, y conceptúaban impropio entrar en el campo de lo político y expresar opiniones sobre asuntos que no surgen de un caso que se les presente » (1). En el caso clásico de Marbury *versus* Madison (1803, 1 *Cranch's Reports,* 137-180) Marshall desarrolló la mencionada doctrina de que las *cuestiones políticas* incumben a los *departamentos políticos* del gobierno federal exclusivamente: «Por la Constitución de los Estados Unidos — dijo al emitir la opinión de la mayoría de la Corte — el Presidente está investido de ciertos poderes políticos importantes, y cuando los ejerce usa su propia discreción, siendo responsable de ello únicamente ante la representación política de su país y ante su propia conciencia ».

Posteriormente la Corte Suprema reiteró y confirmó la misma doctrina en otros casos, principalmen-

---

(1) *Life of Washington*, vol. V, p. 441, cit. p. Ch. G. Haines, *The American doctrine of Judicial Supremacy,* 1914, p. 179.

te en el muy conocido de Luther *versus* Borden (7 Howard, 34 y sig.), cuando aquélla declaró que lo concerniente a la intervención federal en los Estados es una *cuestión política*, y, por consiguiente, extraña a la jurisdicción de la Corte. En el caso de Georgia *versus* Stanton (6 Wallace, 71-78) la Corte, por intermedio del juez Nelson, estableció que la distinción entre las cuestiones políticas y las judiciales « resulta de la organización de nuestro gobierno en tres grandes departamentos, ejecutivo, legislativo y judiciario, y del hecho del otorgamiento y de la limitación de los poderes de cada uno por la Constitución. El poder judicial está otorgado a una Corte Suprema y a los demás tribunales inferiores que determine el Congreso; el poder político del gobierno está colocado en manos de los otros dos poderes ». No pueden las cortes de justicia tener jurisdicción respecto de materias que están comprendidas dentro de las funciones políticas del gobierno y no judiciales. (Pacific States Telephone and Telegraph Company *v.* State of Oregon (223 U. S., 117-151); Franck Kierman *v.* City of Portland (223 U. S., 160-166); State of Ohio on rel. of D. Davis *v.* Ch. Q. Hildebrand (241 U. S., 65); etc., Campbell Black, *Handbook,* 1910, § 56).

No es menos decisiva la jurisprudencia argentina, que omitimos citar *in extenso* por ser más conocida y de fácil manejo. En el caso de Cullen *versus* Llerena (t. 53, p. 433) la Corte dijo que « una sentencia de naturaleza política y de efecto puramente político, controlando y revocando disposiciones y actos del poder ejecutivo de la Nación y del Congreso en materia de la exclusiva competencia de dichos poderes, se encuentra fuera de las atribuciones de esta Corte, como ha sido también declarado por los tribunales de Estados Unidos » (concuerda con Lobos *v.* Dónovan, t. 54, p. 180).

Por otra parte, el Congreso no puede asignar a la Corte Suprema más jurisdicción originaria que la que ésta tiene por la Constitución. Los artículos 100 y 101 definen esa jurisdicción y la circunscriben a las « causas » que allí se enumeran. La Corte no puede dar explicaciones sobre teorías que se sustenten, cuando no haya casos prácticos a que aplicarlas, porque el objeto de la jurisdicción nacional es decidir *causas* y no cuestiones abstractas de derecho (*in re* F. Egusquiza y C. Ayala, t. 4, p. 75; conc. t. 2, p. 253; t. 12, p. 372; t. 24, p. 248; t. 95, p. 290; t. 107, p. 179; t. 30, p. 283, etc.).

Que el Congreso no puede ampliar la jurisdicción originaria de la Corte Suprema quedó bien es-

tablecido en el que podríamos llamar *leading case* de E. Sojo (1887), por *habeas corpus.* « La misión que incumbe a la Suprema Corte de mantener a los diversos poderes, tanto nacionales como provinciales, en la esfera de las facultades trazadas por la Constitución — dice la sentencia — la obliga a ella misma a absoluta estrictez para no extralimitar la suya, como la mayor garantía que puede ofrecer a los derechos individuales... ». « No es dado a persona o poder alguno ampliar o extender los casos en que la Corte Suprema ejerce jurisdicción exclusiva y originaria por mandato imperativo de la Constitución Nacional... ». « La Constitución argentina y la de Estados Unidos concuerdan en las disposiciones que fundan la jurisdicción de la Suprema Corte, y los fallos de la de los Estados Unidos, así como las opiniones de sus más reputados expositores, están contestes en que no puede darse caso, ni por ley del Congreso, que altere la jurisdicción originaria de la Corte, extendiéndola a otros casos que a los que la Constitución imperativamente la ha limitado, de tal modo que la ley y el auto que en transgresión se dictase no sería de efecto alguno ». Limitada como lo está por el artículo 101 la jurisdicción originaria y exclusiva de la Corte, « no

puede ser ampliada ni restringida» (t. 32, págs. 126 a 128) [1].

Compruébase, pues, cómo no ha podido afirmar el ejecutivo con tanta desenvoltura que la «jurisprudencia universal» está de parte de la tesis, doctrina o sistema preconizado en el mensaje que comentamos. La jurisprudencia de Estados Unidos y la de nuestro país han mantenido alejada a la Corte Suprema del proceloso mar de la política, porque han entendido acertadamente que esta última contamina y disminuye la respetabilidad y el prestigio de la justicia. La Corte Suprema, los tribunales creados por la Constitución y las leyes para administrar esa justicia al pueblo, deben ser castillos inexpugnables de la verdad y del derecho, donde estén defendidas la dignidad y la imparcialidad de los jueces contra todas las influencias, contra todos los intereses que puedan abatirlas.

Preservemos a la Corte Suprema de que llegue hasta ella la descomposición institucional ambiente. Los conflictos entre los poderes políticos no existen cuando son éstos desempeñados por quienes tienen la vista fija en los mandatos de la Constitución, para

[1] Sería inoficioso mencionar la jurisprudencia concordante de Estados Unidos.

obedecerlos y virtualizarlos con la acción fecunda e inteligente del hombre de Estado, y no en los comités o en los intereses electorales.

XXV

La Corte Suprema ante los conflictos de poderes

II

Demostramos en nuestro artículo anterior (véase « La Prensa » del 23 de octubre), que ni la jurisprudencia constitucional de Estados Unidos ni la de nuestro país pueden aducirse para sustentar la teoría, doctrina o sistema que propicia el presidente de la República a fin de solucionar los llamados « conflictos de poderes ». Según ambas jurisprudencias, uniformes, como lo dijimos, está vedado al más alto tribunal de la Nación avocarse el conocimiento de esas cuestiones, entendiéndose que son de tal naturaleza las que emergen del ejercicio de sus funciones propias por los *departamentos políticos* del gobierno federal, Congreso y ejecutivo.

En un debate habido en el senado nacional al finalizar el período ordinario de sesiones un senador recordó dos casos interesantes de la jurisprudencia norteamericana, como precedentes de la te-

sis de que aún dichas *cuestiones políticas* pueden ser examinadas por la Corte cuando son planteadas por conflictos entre los poderes de un Estado autónomo. «La jurisprudencia de los Estados Unidos — afirmó[1] — especialmente en el caso de Luther *v.* Borden, que había inspirado la de los tribunales argentinos, consagrando que los conflictos internos debían buscar su solución en el Congreso y no en los tribunales de justicia, ha sufrido últimamente rectificaciones que deben ser meditadas». Referíase el aludido senador a los casos de Boyd *versus* Nebraska y al de Taylor *versus* Beckham, resueltos por la Corte en 1892 y en 1900, respectivamente. No son tan nuevos, como se ve. Estudiándolos detenidamente compruébase una vez más que la Corte Suprema estadounidense no se apartó en estos dos casos de la vieja y sabia regla de conducta establecida en el de Luther *v.* Borden. En el de Boyd *v.* Nebraska (143 U. S., 137 y sigs.), el alto tribunal conoció de cuestiones eminentemente *jurídicas* y decidió *la cuestión judicial* que ante ella se había promovido por el apelante; esto es, si Mr. Boyd, proclamado Gobernador del Estado, era o no ciudadano de los Estados Unidos al tiempo de su elección. «La Corte Suprema de Nebraska — dijo el juez

(1) El senador por Entre Ríos, doctor L. Melo.

Fuller al dar la opinión de la mayoría de la Corte federal — ha decidido que James E. Boyd no era ciudadano de los Estados Unidos con antigüedad de dos años en el día de su elección, y que, por consiguiente, no podía ser elegido para el cargo de Gobernador según la Constitución del Estado; que no era un ciudadano de los Estados Unidos, pues durante toda su residencia en el territorio, desde 1856 a 1867, y en el Estado, desde 1867, hasta noviembre 4 de 1860 cuando fué elegido Gobernador, había sido súbdito de la Gran Bretaña e Irlanda. Esta conclusión involucra el desconocimiento de un derecho o privilegio que está bajo el régimen de la Constitución y de las leyes de los Estados Unidos, de las cuales depende la determinación de si Boyd es o no ciudadano de los Estados Unidos; por ello es que existe necesariamente jurisdicción en esta Corte para rever la decisión contra tal derecho o privilegio ». Y luego de analizar los antecedentes del caso, el juez Fuller recapitulábalos diciendo: « Durante cerca de treinta años antes de su elección de Gobernador Boyd ha gozado de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes a un ciudadano de los Estados Unidos, del territorio y del Estado, como siéndolo ante la ley, y, en efecto, él era ciudadano ».

En el caso de Taylor *versus* Beckham (178 U. S., 549 y sigs.) la Corte estableció concretamente estos dos principios: « 1° La decisión por los tribunales de Estado contra una reclamación para ocupar el cargo de Gobernador no despoja a esa persona de algún derecho de propiedad, dentro del sentido de la enmienda 14ª a la Constitución de los Estados Unidos, como para que surja la jurisdicción de la Corte Suprema por medio de un *writ of error*. 2° La garantía de una forma republicana de gobierno a cada Estado, acordada por la Constitución de los Estados Unidos, artículo 4, sección 4ª, no da jurisdicción a la Corte Suprema, por medio del *writ of error* y según los « Estatutos Revisados », § 709, para rever la decisión del Superior Tribunal de un Estado sosteniendo la resolución legislativa sobre una elección de Gobernador que se ha controvertido, so pretexto de que dicha decisión de la Corte del Estado desconoce el derecho del pueblo para elegir sus propias autoridades, donde los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial tienen un funcionamiento completamente pacífico, y actúan conforme a los métodos ordenados y prescriptos por sus leyes fundamentales, no obstante de que puedan surgir dificultades y disturbios de sus disidencias y de la solución de aquellas controversias ».

No han faltado autores, por supuesto, que impugnen la doctrina de que la Corte Suprema debe mantener su tradicional prescindencia en las *cuestiones políticas* y aún en el seno mismo de nuestro alto tribunal planteóse, hacen ya treinta años, una interesante disidencia por el doctor Luis V. Varela, en el caso de Cullen *v.* Llerena. Sostenía entonces el doctor Varela que, no habiendo desconocido expresamente la ley de intervención a Santa Fé la validez del gobierno creado por la revolución, la Corte no tenía a mano elementos bastantes para negarse de plano a admitir la personería con que el Gobernador Candiotti había apoderado al doctor Cullen para entablar demanda contra el interventor; que, por lo tanto, procedía la jurisdicción originaria de aquélla (t. 53, p. 474).

La Corte Suprema, empero, estableció así su jurisprudencia en este caso: « Es una regla elemental de nuestro derecho público que cada uno de los altos poderes que forman el Gobierno de la Nación aplica e interpreta la Constitución por sí mismo, cuando ejerce las facultades que ella les confiere respectivamente. Por esta razón, no compete a esta Suprema Corte, en la presente demanda, examinar la interpretación y aplicación que las cámaras del

Congreso han dado al artículo 71 de la Constitución » (p. 434 del t. cit.).

Varios años después el mismo doctor Varela que había planteado la referida disidencia de criterio, sostuvo calurosamente, en una de sus mejores obras, la doctrina jurisprudencial que había prevalecido en el caso Cullen *v.* Llerena. En su *Plan de Reformas a la Constitución de Buenos Aires* (1907, v. I, págs. 314 y sigs.), el doctor Varela proyectó un artículo categórico e intergiversable, redactado así: « La Legislatura y el poder ejecutivo aplicarán e interpretarán esta Constitución, al ejercitar las facultades políticas que ella les confiere, sin que sus decisiones puedan ser controvertidas ante los tribunales ». Para apoyar su iniciativa en alguna autoridad indiscutible, invocaba la jurisprudencia que la Corte Suprema nacional había establecido precisamente en el caso arriba citado, diciendo que el último párrafo de « esa luminosa sentencia » es « el mejor fundamento del nuevo artículo propuesto ». Y como complemento de la doctrina, agregó el doctor Varela en su proyecto esta otra disposición no menos explícita, tomada también de la jurisprudencia de la Corte Suprema: « Los tribunales de justicia no tienen jurisdicción para decidir cuestiones abstractas de derecho, ni para juzgar de la

constitucionalidad de una ley, decreto, ordenanza o reglamento, sino cuando se trata de su aplicación concreta a un caso contencioso».

Y por fin, debemos mencionar aquí, como concordante con nuestra jurisprudencia, la doctrina preconizada por los más afamados publicistas del Brasil, dada la semejanza que tienen con nuestras instituciones las que rigen a esa Nación. Aunque la Constitución brasileña confiere al Supremo Tribunal Federal la atribución de procesar y juzgar originaria y privativamente al Presidente de la República y a los ministros de Estado en los casos previstos por aquélla (arts. 53, 54 y 52), según lo dispone el artículo 59, *A)*, no puede dicho Tribunal Supremo inmiscuirse en lo que es la esfera de las funciones *políticas* de los otros poderes. «No es republicano — dice un autor moderno — atribuir la última palabra sobre las expresiones de la voluntad popular, traducidas por medio del voto o en los actos de los mandatarios del pueblo, respecto de *cuestiones políticas* en su esencia y en sus fines, a una corporación de individuos no electivos, y, además, vitalicios, y por lo tanto absolutamente ajenos a la opinión pública...». «Usurpando la competencia de los poderes políticos, expónense los jueces a no ver cumplido su *veredictum*,

tal como varias veces en el Brasil y en Estados Unidos sucedería con aplauso de los publicistas » (Carlos Maximiliano, *Commentarios a Constituço Brasileira*, 1918, págs. 596 y 601; confr. J. Barbalho, *Commentarios*, p. 235).

Desde el punto de vista del principio-base de nuestro régimen gubernamental, la separación y equilibrio de los poderes, tampoco es aceptable la iniciativa del presidente de entregar a la Corte Suprema la solución de los conflictos entre las cámaras legislativas o entre aquéllas y el poder ejecutivo. Si el alto tribunal federal tuviese competencia exclusiva para dirimirlos, si él fuera quien pronunciara la última e inapelable decisión en tales casos, ese principio de la separación y equilibrio de los poderes públicos no existiría más, porque de nada valdría el criterio propio de éstos para medir la extensión de la órbita constitucional en que deben actuar, y sus respectivas atribuciones serían, al fin y a la postre, desempeñadas según el sólo arbitrio de la Corte Suprema.

Por otra parte, ésta no es un órgano directo y verdadero de la voluntad popular. Su origen, el modo de constituirse el personal que la forma, la duración puede decirse *ad vitam* del mismo, su carácter especial, etc., hacen de la Corte el menos de-

mocrático de todos los departamentos o ramas del gobierno. A los miembros del Congreso y al Presidente pueden llegar fácilmente las aspiraciones del pueblo. Los diputados obtienen sus mandatos directamente de los electores cada cuatro años, y deben por conveniencia estar constantemente en contacto inmediato con aquéllos para satisfacer sus legítimas reclamaciones. Los senadores, si bien representan a las provincias corporativamente, no por eso están alejados del pueblo, y también por obvia conveniencia deben ajustarse al ritmo de la opinión pública. El Presidente es elegido de hecho directamente por el pueblo, pues el colegio electoral es una rueda sin importancia positiva, según se ha comprobado en Estados Unidos y entre nosotros desde los primeros tiempos; y tanto más ha de encarnar genuinamente la voluntad popular un presidente que, como el actual, se considere ejecutor único de sus mandatos y de sus «postulados»...

La Corte Suprema está colocada, diríamos, en la cúspide de la pirámide institucional, lejos del llano, y hasta ella llegan más lentamente de lo que pudiera creerse — y así debe ser — las mudables orientaciones de la opinión pública.

Bien se ve, pues, que el señor Irigoyen ha echado mano del menos democrático de todos los medios

que pueden idearse para solucionar dichos conflictos de poderes, a pesar de que se conceptúe a sí mismo al más demócrata de todos los ciudadanos y gobernantes argentinos habidos y por haber.

¿Pero cómo podría la Corte avocarse el conocimiento y la decisión de un conflicto entre el Congreso y un presidente que exalta hasta el paroxismo el original concepto que de sus poderes se ha formado? Si el presidente califica de « irreverencia » el criterio con que el Congreso ejerce tal o cual atribución propia — la de fijar término a la intervención en San Luis, por ejemplo — ¿no calificaría del mismo modo el criterio con que la Corte dirimiera un conflicto de poderes cuando la solución no le conviniese? Si el presidente se aventura a afirmar públicamente que « nadie ofreció concepciones más vastas, ni integridades más absolutas », y que « nadie asumirá actitudes más austeras para la reivindicación de los atributos y valores fundamentales de la Nación » (mensaje sobre la citada intervención), ¿cómo podría la Corte rectificar o desautorizar ni siquiera un gesto de ese gobernante que no es uno « de orden común », sino un « mandatario supremo de la Nación »? ¿A qué extremo quedaría reducido el prestigio de la Corte si ahora, después de haber declarado todo ésto el ejecutivo,

ella dijera que el Congreso ha tenido razón en el caso referido? Y por fin, ¿qué medios tendría la Corte para que sus decisiones fueran cumplidas; cuáles podrían ser sus «efectividades conducentes»?...[1].

Dejémosla donde está; confiémosle solamente la balanza simbólica de la justicia para que de ella cuide en beneficio de la Nación; conservémosla incontaminada de las pasiones políticas para que así pueda asegurarnos el imperio del derecho con la fuerza moral de su prestigio y de su imparcialidad.

---

(1) Estas palabras entre comillas son del vocabulario del presidente, como lo habrá notado el lector.

XXVI

Sobre régimen municipal

Según una información publicada en « La Prensa » del 7 de noviembre pasado, la mayor parte de los vecinos de Cañada de Gómez (Santa Fe) resístense a admitir el honor que les ofrece el gobierno de la Provincia, elevando aquel pueblo a la categoría de « ciudad ». Ha habido mitines y otras manifestaciones categóricas no ya del desgano, sino de la resistencia, con que el vecindario ha recibido el mencionado propósito oficial.

Podría creerse, *prima facie,* que los habitantes de Cañada de Gómez tienen pobre concepto de sí mismos y que conspiran contra el mayor valimiento y el progresivo adelanto del pueblo, rechazando de plano el honroso título de « ciudad » que a éste se ofrece; pero la misma información

del enviado especial de «La Prensa» nos dá la exacta y única explicación que tiene tal actitud de los cañadenses. Héla aquí: en un mitin celebrado el día 6, uno de los vecinos más vinculados al pueblo tomó la palabra con el objeto de expresar el sentir general respecto de la iniciativa del gobierno provincial, y dijo «que se consideraba autorizado para asegurar que Cañada de Gómez prefería seguir siendo un pueblo libre, a sacrificar su autonomía, supeditándola a la acción del intendente nombrado por el poder ejecutivo en aras del título de ciudad, que no la halaga mayormente, pues no modificaría, sino para perjudicarlas, sus características urbanas». Una comisión de vecinos, constituída durante el mismo mitin, fué luego encargada de entrevistarse con el Gobernador, y significarle que el pueblo se opone a que sea declarado «ciudad».

Sobrada razón tienen. Como bien lo ha dicho el aludido representante de las aspiraciones e intereses generales del vecindario, Cañada de Gómez tendría que sacrificar la autonomía de que ahora goza en obsequio al más destacado rango que se le brinda, porque su nuevo régimen municipal acarrearía necesariamente la intromisión del poder ejecutivo, por intermedio del In-

tendente que nombraría el Gobernador, en el manejo de los asuntos locales.

En efecto; existe en Santa Fe una ley de 1913 que, sabiamente concebida, dota a los pueblos cuyo número de habitantes no llegue a ocho mil (art. 131 de la Constitución) con « Comisiones de fomento », elegidas popularmente. De acuerdo con la importancia de las localidades, se componen esas comisiones de tres o cinco miembros titulares e igual número de suplentes, debiendo tener unos y otros un año de residencia inmediata, por lo menos, en el pueblo. Duran dos años en el ejercicio de sus funciones, y se renuevan totalmente; las vacantes se proveen por el tiempo que faltaba al miembro cesante. Son elegibles los electores inscriptos que sepan leer y escribir y tengan más de veintidós años de edad. Los miembros de las « Comisiones de fomento » son personalmente responsables ante la justicia ordinaria por los abusos y delitos que cometan en el desempeño de sus cargos. Estos son gratuitos. Constitúyense por sí mismas, eligen de su seno un presidente, un vicepresidente y un tesorero; nombran y destituyen sus empleados, y uno de sus miembros puede, si no se elige uno de afuera, hacer de secretario.

Las Comisiones intervienen « en todo lo relativo

a seguridad, tratándose de construcciones de propiedad pública o privada, en materia de higiene, beneficencia, vialidad y obras públicas en general». Recaudan dentro de sus respectivas jurisdicciones los numerosos impuestos que determina la ley orgánica, y los invierten en lo presupuestado, incurriendo en responsabilidad legal si les dan aplicaciones distintas.

Y para dar aspectos todavía más democráticos a este sistema de administración directa de los asuntos públicos por el pueblo mismo, la ley santafecina ha adoptado el *referendum* de las modernas instituciones norteamericanas en cuanto a la iniciativa y sanción de las ordenanzas. Toda vez que se presente ante una « Comisión de fomento » — dispone la ley — una solicitud subscripta por cincuenta vecinos inscriptos en el padrón local pidiendo la sanción de una ordenanza sobre cualquier asunto de la competencia de la Comisión, ésta estará obligada a pronunciarse sobre ella en el término de treinta días, y en caso de no aceptarla, la someterá a votación directa de los vecinos electores inscriptos en el padrón municipal, por « sí » o por « no » sobre el conjunto de la ordenanza propuesta, en la primera elección ordinaria o por medio de una convocatoria

especial extraordinaria si se considera que haya urgencia en ello, con tal de que treinta vecinos, por lo menos, de los que subscribieron la petición, lo demanden dentro de un mes de haberse pronunciado la Comisión en contra del proyecto. Las ordenanzas sancionadas directamente por el pueblo — agrega la ley — no podrán ser modificadas ni derogadas por las « Comisiones de fomento », dentro del término de un año, debiendo proceder, si las consideran inconvenientes, a solicitar su modificación o derogación en la primera elección ordinaria que tenga lugar, o por medio de una convocatoria especial extraordinaria, en caso de urgencia. Los votos se emitirán por « sí » o por « no » sobre un proyecto que se publicará íntegramente en la convocatoria, suscripta por el presidente y el secretario.

Tal es, en lo fundamental, la organización que a las « Comisiones de fomento » ha dado la ley de 1913: organización realmente democrática y moderna, según el modelo conocido en Estados Unidos bajo el nombre de *city government by commission*, cuya bondad preconizan reputados autores, y del que ha dicho un conocido escritor especialista que, plenamente desarrollado, representa uno de los más curiosos e interesantes es-

fuerzos para armonizar, en una organización o estructura, la « democracia » y la « eficacia » (A. Posada, *El Régimen Municipal de la Ciudad moderna*).

La conciliación de estos dos elementos o factores, « democracia » y « eficacia », es, en verdad, lo que constituye el eje de todo régimen municipal, y así lo entendieron, sin duda, los autores de la citada ley santafecina al crear las « Comisiones de fomento ». Estas son, evidentemente, organismos que se conforman mejor al espíritu de nuestras instituciones y a la letra del Código Fundamental de la Nación, que el sistema generalmente en boga, entre nosotros, vale decir, el sistema del Concejo Deliberante electivo con Intendente designado por el gobierno central, nacional o provincial. Para Cañada de Gómez, como para cualquier otro pueblo o « ciudad », es más « democrático » y más « eficaz » un régimen municipal integralmente electivo y autonómico, aunque ese régimen no sea más que el muy sencillo de las « comisiones ».

Siendo totalmente electivo, ésto es, organizado mediante el sufragio popular directo, es, desde luego, el que está, entre los que imperan en el país, más ajustado al artículo 5° de la Constitu-

ción federal, cuya cláusula pertinente es conocida. Al exigir de las provincias este artículo que aseguren su «régimen municipal», háse referido, como sería fácil demostrarlo, al régimen municipal *electivo, popular* y *autonómico.* Esto fué lo que quisieron los autores de la Constitución argentina y lo que trasuntaron en su ley orgánica para la municipalidad de Buenos Aires, aprobada por el mismo Congreso Constituyente cuatro días después de haber sancionado el Código Fundamental de la Nación.

El sistema más difundido de instituir un Concejo Deliberante electivo y un Intendente designado por el poder ejecutivo con acuerdo del senado (o de la asamblea legislativa, como es en el caso de Santa Fe), no es, pues, el que deben tener las ciudades y pueblos de las provincias, ni tampoco la capital federal, según el concepto auténtico de los constituyentes de 1853.

Es, además, el que menos ventajas presenta para la regularidad y la buena administración de los asuntos e intereses comunales. Proviniendo ambas ramas del gobierno municipal de distintos y a veces inconciliables orígenes, el sufragio del vecindario para el Concejo Deliberante, por una parte, y por otra, la autoridad del Gobernador

para nombrar Intendente, no resulta muy fácil armonizar a ambos departamentos y lograr que de consuno cooperen a la realización de un plan administrativo beneficioso para la comuna. La experiencia ha demostrado que este sistema, con pretensiones de almagamar dos principios antagónicos, ha recibido ya el repudio de la opinión pública, no sólo por la razón apuntada, sino porque da pábulo a que sea perturbada toda la administración municipal por la penetración de influencias e intereses políticos de la situación dominante en el gobierno central. El Gobernador, o el Presidente en su caso, hacen *su política* por intermedio del Intendente, seleccionado entre el elenco de sus más adictos para que asegure donde actúa el predominio del partido oficial, poniendo al servicio de ese objetivo todos los resortes de dicha administración.

Menos frecuentes y menos intensos serían los conflictos entre ambos departamentos de la municipalidad si proviniesen de la misma fuente, si su origen fuera el sufragio popular, y si los que desempeñan las funciones que aquéllos comportan tuvieran lo misma responsabilidad directa ante el pueblo que los elige. Estas reflexiones han debido hacerse los vecinos de Cañada de Gómez

cuando se han decidido a declinar el honor de que el pueblo sea elevado al rango de « ciudad », cuya administración sería compartida por un Concejo popularmente constituído y un Intendente nombrado por el Gobernador (Const. de Santa Fe, art. 131). El entusiasmo que puede haber despertado en algunos el ofrecimiento del poder ejecutivo provincial, pronto ha de haber quedado muy reducido, ante la perspectiva de que la « política oficial » les heche a perder el orden y la regularidad que en su régimen municipal les asegura el sencillo y democrático sistema de la « Comisión de fomento ». Presentirán todos los conflictos y enredos que les acarrearía el cambio de su actual sistema por otro esencialmente ocasionado a producir cuestiones enojosas entre los dos departamentos que lo integran. El atrayente título de « ciudad » les significa subordinar la dirección de los intereses locales a las quebradizas combinaciones de « la política oficial », y ésto no sería, quizá, el peor resultado que necesariamente sobrevendría, sino la transformación *radical* de un ambiente apacible y propicio para el trabajo en un escenario turbulento y desconcertante de « la reparación ».

Finalmente, el sistema de la « Comisión de fo-

mento» electiva y con *referendum* popular, aunque muy atenuado, tiene esta notable ventaja desde el punto de vista del desarrollo progresivo de nuestra democracia: despierta el interés colectivo por los asuntos públicos y sirve al pueblo de escuela para adquirir la suficiencia que en los electores requiere el gobierno propio. Ya hemos dicho alguna vez que nuestra incipiente democracia no está aún capacitada para la adopción total del *referendum*, que con tanto éxito funciona en Estados Unidos y en Suiza, porque todavía nuestras masas populares no han alcanzado el alto nivel de cultura cívica y de aptitud política que aquélla institución exige; pero ello no obsta a que promovamos ciertos ensayos o experiencias limitadas, con electorados reducidos y calificados en el orden de la administración municipal.

INDICE

	Pág.
Advertencia preliminar..................	5
I.— La política del general Urquiza después de Caseros.................................	7
II.— Sobre la enseñanza de Derecho Constitucional.................................	20
III.— La Moral Política en la vida de las instituciones democráticas.....	44
IV.— Inconstitucionalidad de las recientes leyes sobre alquileres............................	54
V.— La reacción necesaria. (Concepto constitucional del orden público)........................	72
VI.— Algunos conceptos fundamentales sobre la autonomía de las provincias....................	82
VII.— Bases constitucionales de la política provincial....................................	97
VIII.— Naturaleza, poderes y funcionamiento de las Convenciones constitucionales............ ..	109
IX.— La crisis de las legislaturas provinciales....	128
X.— La cuestión salteña...........................	139

Pág.

XI.— La Legislatura tucumana y la intervención federal. (¿Puede actuar el poder legislativo de una Provincia con el interventor federal?)..... 153
XII.— Las teorías políticas del actual Poder Ejecutivo y la intervención federal en Buenos Aires. 164
XIII.— La intervención federal durante el receso parlamentario. (Doctrina constitucional sobre las intervenciones)........................... 182
XIV.— El Poder Ejecutivo Nacional ante el caso de San Juan. (Nuevas demasías)............. 198
XV.— El Presidente y el Congreso en la teoría y en la vida de la Constitución................ 212
XVI.— Los ministros ante el Congreso.......... 235
XVII.— La fiscalización parlamentaria sobre el Poder Ejecutivo............................ 247
XVIII.— Naturaleza y objeto del juicio político... 258
XIX.— La reforma de la Constitución chilena.... 270
XX.— Reflexiones sobre una crisis ministerial en Francia................................ 285
XXI.— El período legislativo ordinario........... 295
XXII.— Integración del senado federal........... 308
XXIII.— Concepto constitucional del desafuero... 320
XXIV.— La Corte Suprema ante los conflictos de poderes. I.............................. 332
XXV.— La Corte Suprema ante los conflictos de poderes. II............................. 344
XXVI.— Sobre régimen municipal............... 355

"Imprenta Nacional" de J. Lajouane & Cía. — Bolívar 270

Date Due

342.82 G643PO 510183